



L'interculturalisme

Dialogue Québec-Europe

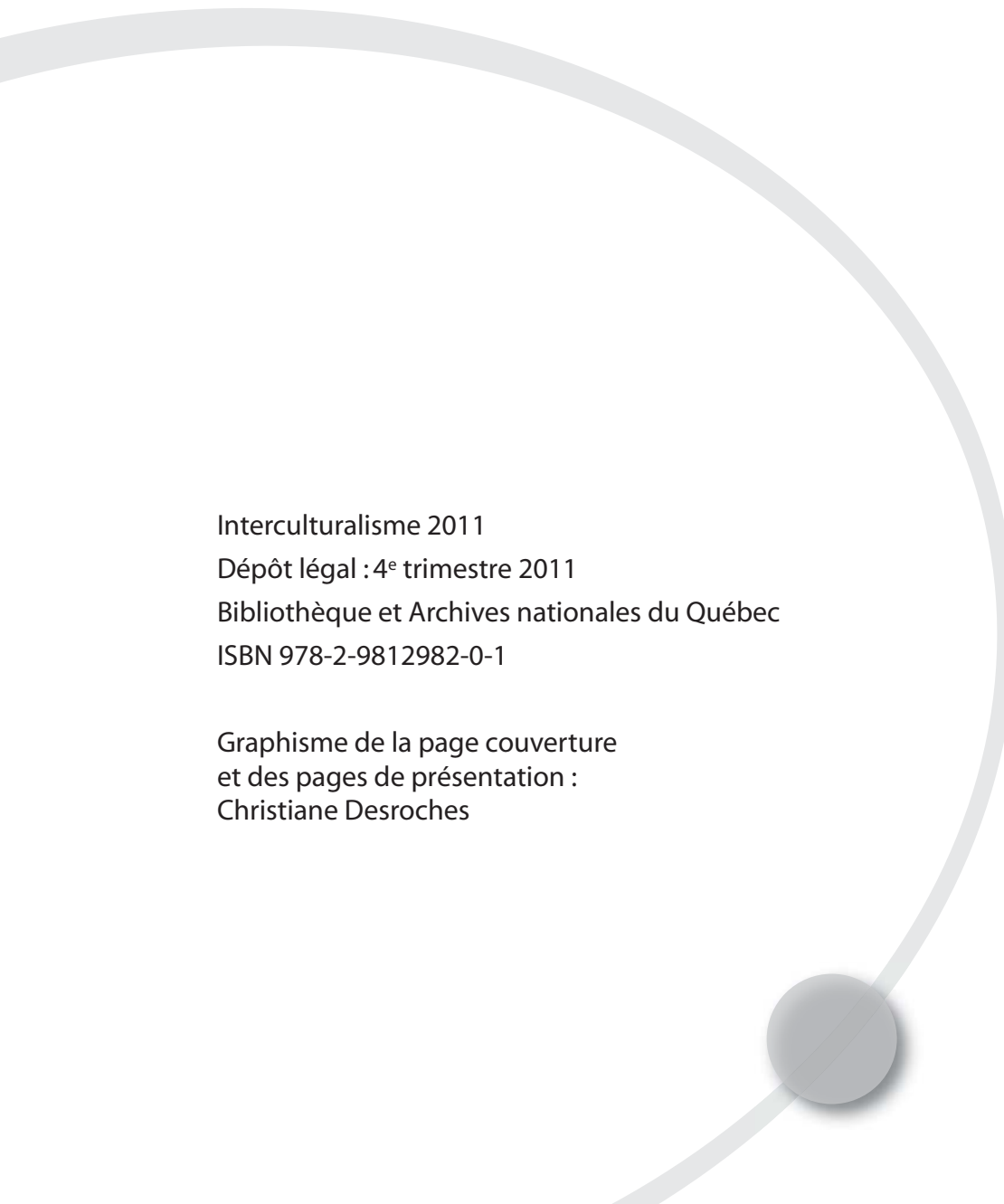
ACTES DU SYMPOSIUM INTERNATIONAL

SUR L'INTERCULTURALISME

Montréal

25-27 mai 2011

Sous la direction de Gérard Bouchard,
Gabriella Battaini-Dragoni,
Céline Saint-Pierre,
Geneviève Nootens et
François Fournier



Interculturalisme 2011

Dépôt légal : 4^e trimestre 2011

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-9812982-0-1

Graphisme de la page couverture
et des pages de présentation :
Christiane Desroches

Merci à tous nos partenaires



Immigration
et Communautés
culturelles

Québec 
• Ministère des Relations
internationales
• Secrétariat du Conseil du Trésor



Citoyenneté et
Immigration Canada

Citizenship and
Immigration Canada

Fondation J.A. DeSeve

Montréal 



CONGRÈS JUIF QUÉBÉCOIS
QUEBEC JEWISH CONGRESS



Patrimoine
canadien Canadian
Heritage

UQAC
UNIVERSITÉ DU QUÉBEC
À CHICOUTIMI

FONDATION
UQAC

RioTinto Alcan

FONDATION
CSN POUR LA COOPÉRATION
ET L'EMPLOI



British
High Commission
Ottawa



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Secrétariat général SG-DFAE
Centre de politique étrangère culturelle



Chaire de recherche du Canada
sur la dynamique comparée
des imaginaires collectifs



Table des matières

Introduction

Gérard Bouchard et Gabriella Battaini-Dragoni

Intervention de la Ville de Montréal

Mary Deros, membre du comité exécutif de la Ville

Conférences d'ouvertures : Interculturalisme et interculturalité

Gérard Bouchard, *L'interculturalisme québécois. Esquisse d'un modèle.*

Gabriella Battaini-Dragoni, *Vivre ensemble dans l'égalité digne.*

Chapitre 1 : Aperçu comparatif : quatre approches d'intégration

Ted Cattle, *Cohesion and Integration: From 'Multi' to 'Inter' Culturalism.*

Frank Lechner, *The Travails of Integration in the Netherlands.*

Emilio Santoro, *From the Respect of Different Cultures to the Value of Cultural Difference.*

Will Kymlicka, *The Evolving Canadian Experiment with Multiculturalism.*

Chapitre 2 : Les droits à la lumière de l'interculturalisme

Emmanuelle Bribosia et Isabelle Rorive, *Le rôle de l'égalité et de la non-discrimination dans la mise en œuvre d'un dialogue interculturel en Europe.*

Pearl Eliadis, *Canada's Clash of Culturalisms.*

Frédérique Ast, *La capacité de l'Europe à accommoder les autres cultures : la diabolisation de l'interculturalisme ?*

Dounia Bouzar, *Gestion de la laïcité et cohésion sociale : expérimentation de la notion de « Plus Petit Dénominateur Commun ».*

Pierre Bosset, *De l'accommodement raisonnable à l'interculturalisme : faux problèmes, vrais défis.*

Chapitre 3 : Laïcité : un aperçu des modèles et débats actuels

Jean-Paul Willaime, *Les évolutions en Europe vers une laïcité de reconnaissance et de dialogue.*

Gérard Bouchard, *Pour une laïcité inclusive.*

Chapitre 4 : Une initiative du Conseil de l'Europe et de la Commission européenne : la stratégie des Cités interculturelles

Irena Guidikova, *Intercultural Cities : Cultural Sensitivity Makes the Difference in Integration*.

Chapitre 5 : Pratiques interculturelles en éducation

Marie McAndrew, *L'éducation au Québec contribue-t-elle au développement d'une société pluraliste et inclusive ? Les acquis et les limites*.

Ólöf Ólafsdóttir, *Comprendre et valoriser la diversité : les travaux du Conseil de l'Europe en matière d'éducation interculturelle*.

Chapitre 6 : L'inclusion économique et sociale

Stephan Reichhold, *Où en sommes-nous après 20 ans d'interculturalisme au Québec ?*

Marie-Thérèse Chicha, *Immigration et intégration: une transition incertaine et fragile*.

Chapitre 7 : Langue nationale, identité et intégration

Linda Cardinal, *L'avenir du français dans un Québec interculturel*.

Thomas Facchinetti, « *Souveraineté politique et intégration interculturelle* ».
Le cas de la République et canton de Neuchâtel en Suisse.

Chapitre 8 : Interculturalisme : prospectives, directions pour l'avenir

Micheline Labelle et François Rocher, *Les limites indépassables de l'interculturalisme en contexte canadien : un chemin semé d'embûches*.

Bergman Fleury, *Interculturalisme et perspectives de l'éducation à mieux vivre ensemble*.

Nicole Girard, *Le pari moderne et civique du multiculturalisme canadien*.

Peter Leuprecht, *Le dialogue interculturel, indispensable dans une société pluriculturelle*.
Regards croisés Canada/Québec – Europe.

Intervention de la ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles

L'Honorable Kathleen Weil

Conclusion

Gérard Bouchard, Céline Saint-Pierre, Geneviève Nootens et François Fournier

Notices biographiques

Biographical Notes



Symposium international sur l'interculturalisme

DIALOGUE QUÉBEC-EUROPE

Montréal

Du 25 au 27 mai 2011

Introduction

**Gérard Bouchard, Gabriella Battaini-Dragoni,
Céline Saint-Pierre, Geneviève Nootens et
François Fournier**

Comité exécutif d'Interculturalisme 2011

S'appuyant sur un regroupement de spécialistes québécois et européens, le Symposium international sur l'interculturalisme se voulait une importante tribune ouverte à la réflexion comparée Québec-Europe. L'objectif principal était de faire le point sur l'interculturalisme comme modèle d'intégration, et plus particulièrement comme façon de vivre la diversité ethnoculturelle dans les sociétés démocratiques. Ce modèle a déjà une longue histoire au Québec et il suscite un intérêt grandissant auprès de nombreux pays européens.

Plus précisément, à l'échelle macro-sociale, le Symposium visait à :

- 1- Approfondir la définition et faire ressortir l'originalité ou la spécificité de l'interculturalisme comme modèle d'intégration¹, en regard des autres modèles connus (multiculturalisme, républicanisme, melting pot, assimilationnisme, etc);
- 2- Montrer les avancées déjà réalisées dans ces directions au Québec, dans diverses sociétés d'Europe et dans d'autres sociétés;
- 3- Évaluer les perspectives d'avenir de l'interculturalisme comme modèle d'intégration sociale, économique et culturelle dans un contexte de diversité régi par la règle de droit et par les valeurs pluralistes;
- 4- Dans les contextes de dualité caractérisés par l'existence d'un rapport majorité-minorités: approfondir la réflexion sur la façon d'assurer à la fois la continuité de l'identité ou de la culture majoritaire (dite parfois « fondatrice ») et le respect des cultures minoritaires². Dans les situations de bi- ou de multi-polarité (pensons à la Belgique ou à la Suisse) : concevoir des modes d'articulation et de conjonction des cultures constituantes.

À l'échelle micro-sociale, la rencontre voulait explorer diverses facettes de l'interculturalisme et de la dynamique interculturelle (autrement dit : de l'interculturalité) à partir de quelques expériences-types réalisées en Europe et au Québec (dans la vie communautaire, dans les domaines de l'éducation, des soins de santé, de l'emploi et autres). Il s'agissait aussi de clarifier la responsabilité et le rôle de l'État (en termes de politiques) et des individus (en termes d'initiatives citoyennes).

¹ En accord avec la tradition nord-américaine, le concept d'intégration désigne l'ensemble des mécanismes et processus d'articulation (ou d'insertion) grâce auxquels se constitue le lien social avec ses fondements symboliques et fonctionnels. Ces mécanismes et processus engagent tous les citoyens (anciens et nouveaux) et opèrent à diverses échelles (individuelle, communautaire, institutionnelle, étatique) et suivant plusieurs dimensions (économique, sociale, culturelle...). Au plan culturel, le concept d'intégration est dépourvu de toute connotation assimilatrice, selon cette acception. Pour éviter toute confusion, on pourrait parler *d'intégrationnisme* pour désigner des formes d'intégration non respectueuses de la diversité.

² Dont certaines, il importe de le souligner, peuvent également être qualifiées de fondatrices (par exemple, la minorité anglophone au Québec).

Par ailleurs, le Symposium visait des objectifs plus spécifiques, tels que :

- 1- Explorer les possibilités de l'interculturalisme comme source d'encouragement à la participation civique et de promotion de l'idéal démocratique;
- 2- Évaluer les modalités de mise en œuvre du modèle en fonction de divers contextes sociétaux (approche de la diversité dans les nations souveraines, dans les nations sans État, dans les sociétés plurinationales, etc);
- 3- Étudier les voies d'une future collaboration entre le Québec et diverses instances, notamment européennes, pour faire avancer la réflexion théorique et pratique sur les divers aspects de l'interculturalisme;
- 4- Mettre en valeur diverses expériences d'interculturalité dans un cadre institutionnel (notamment l'école) ou micro-social;
- 5- Concevoir des voies originales, des modalités concrètes d'application et de développement en termes de politiques et de programmes;
- 6- Faire le point sur les diverses dimensions de gestion de la diversité ethnoculturelle (immigration, intégration, droits, laïcité, identité, etc).

La pertinence de ce dialogue Québec-Europe tient dans l'intérêt de mettre en commun et de prolonger les expertises élaborées des deux côtés de l'Atlantique en matière d'interculturalisme. Quant au Symposium lui-même, il trouvait sa pertinence dans l'incertitude où se trouvent actuellement plusieurs nations d'Occident et d'ailleurs face à la diversité ethnoculturelle. En Europe, par exemple, divers États-Nations sont à la recherche d'une voie de compromis entre l'assimilation pure et simple (homogénéisation forcée, intégrationnisme) et ce qu'il est convenu d'appeler le communautarisme (assimilé à une dynamique de ghettoïsation et de fragmentation). Or, dans l'esprit de nombreux observateurs (auxquels s'ajoutent les représentants des 47 pays membres du Conseil de l'Europe³), l'interculturalisme pourrait bien représenter la ou l'une des voies mitoyennes recherchées.

Rappelons que, comme modèle d'intégration, l'interculturalisme se caractérise par une recherche d'équilibres fondés sur la négociation et la réciprocité dans le but d'assurer une intégration équitable des individus et des groupes. À cette fin, il se déploie à deux échelles. À l'échelle macro-sociale (ou nationale), il est une conception ou une philosophie générale des rapports ethnoculturels qui s'exprime dans des orientations, des politiques et des programmes dont la responsabilité incombe à l'État et aux grandes institutions d'une société. Par ailleurs, à l'échelle micro-sociale qui est celle de l'interculturalité, il s'agit de mettre en œuvre des façons de vivre la diversité ethnoculturelle dans la vie quotidienne des institutions publiques et privées (éducation, santé, entreprises...) et dans la vie communautaire en général. On a donc, d'un côté,

³ Voir CONSEIL DE L'EUROPE (2008). Livre Blanc sur le dialogue interculturel, en particulier les pages 21-22. http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/White%20Paper_final_revised_FR.pdf.

un ensemble de principes directeurs et de programmes qui sont définis à l'échelle sociétale, et de l'autre, la dynamique concrète des relations entre personnes ou groupes de cultures différentes.

L'interculturalisme partage avec d'autres modèles (notamment le multiculturalisme) une adhésion à l'approche pluraliste⁴ dont elle se veut une application originale, comme le montre l'expérience du Québec au cours des dernières décennies. Cela explique la part de similitude qu'il accuse avec ces autres modèles au plan des politiques et des programmes. Cependant, dans le cas québécois tout au moins, il affiche d'importantes spécificités, principalement l'articulation d'un rapport majorité/minorités –on sait que pour le multiculturalisme, par exemple, il n'existe pas de culture majoritaire. L'interculturalisme se signale également par d'autres traits, notamment l'importance qu'il accorde a) aux échanges et interactions entre cultures, b) au développement d'une culture commune (par delà et à même les appartenances singulières ou premières) et c) à l'intégration. Il propose ainsi un mode distinct de conciliation ou d'articulation des rapports ou des tensions inhérentes à la diversité ethnoculturelle.

Dans les situations de dualité où émerge un rapport majorité-minorité, il s'agit donc, en priorité, de concevoir une formule d'équilibre entre, d'un côté, le maintien et le développement d'une composante majoritaire dans la continuité de son histoire et de ses mythes fondateurs, et de l'autre, l'intégration de diverses minorités dans le respect de leurs droits⁵. Le défi principal est d'atténuer et d'arbitrer le rapport majorité-minorités dans un esprit de conciliation, d'interaction et de négociation qui respecte la diversité ethnoculturelle et assure la continuité culturelle ou identitaire de la ou des populations fondatrices, en tant que porteuse (s) d'un héritage. Le respect des valeurs fondamentales de la société d'accueil ainsi que l'émergence de formes culturelles partagées dans un objectif d'intégration sont également au cœur de l'interculturalisme.

Au-delà des contextes de dualité, l'interculturalisme s'applique aussi, tel que mentionné plus haut, dans les nations constituées de deux ou quelques groupements ethnoculturels de taille équivalente, officiellement reconnus et donc dotés de permanence. Les grands objectifs poursuivis y sont les mêmes, notamment le rapprochement et la conjonction des cultures constituantes par le biais d'interactions et d'initiatives conjointes.

⁴ D'une façon très générale, il faut entendre par là un mode de gestion de la diversité dans le respect des droits. Cette approche, on le sait, fait partie des grandes leçons tirées des horreurs des deux guerres mondiales, de l'expérience des régimes fascistes et totalitaires, des mouvements de décolonisation du vingtième siècle et des luttes d'émancipation des groupes opprimés (Autochtones, femmes, minorités religieuses, raciales, sexuelles et autres). L'orientation pluraliste est partagée aujourd'hui par la plupart des nations démocratiques. Là où celles-ci diffèrent, c'est dans la façon de l'appliquer, dans la manière de la traduire en orientations, en politiques, en programmes.

⁵ Pour cette raison, le cas des communautés autochtones ne sera pas abordé au cours du Symposium. Rappelons que le gouvernement du Québec, à la demande des Autochtones eux-mêmes, a résolu de conduire les négociations avec ces communautés dans un cadre de nation à nation. On ne saurait donc traiter la population autochtone comme une minorité ethnoculturelle au sein de la société québécoise, approche que rejettent les leaders autochtones eux-mêmes.

Tout cela, on le devine, suppose une éthique de la réciprocité, une grande flexibilité et une bonne dose de pragmatisme, d'où le rôle important qui échoit aux acteurs de première ligne, tout particulièrement au sein des institutions publiques⁶ et dans le cadre communautaire. La promotion de l'interculturalisme est une responsabilité éminente de l'État et de ses diverses ramifications institutionnelles, mais elle repose tout autant sur la société civile ou sur l'action citoyenne dans la vie de tous les jours, là où s'élaborent des pratiques originales, des savoirs empiriques, des solidarités.

Le concept d'intégration, avons-nous dit, revêt une portée très étendue, allant du culturel à l'économique et au social. Dans cet esprit, il importe de rappeler que la lutte contre les inégalités, l'exclusion socio-économique et toutes les formes de discrimination de même que l'encouragement à une pleine participation civique sont des conditions nécessaires à tout processus d'intégration. L'inclusion est donc au cœur de l'interculturalisme.

Revenons aux finalités générales du Symposium. Il vise, en somme, à concevoir ou à explorer des applications singulières en fonction de la variété des contextes, à partir d'une vision commune de l'approche interculturelle considérée dans ses dimensions macro-sociale et micro-sociale (interculturalité). Il a aussi pour objectif de déboucher sur des propositions concrètes en termes de directions à explorer, de politiques à mettre en œuvre et de collaborations à instaurer.

⁶ À savoir : les préposés à l'accueil aux immigrants, les enseignants, les professionnels de la santé, les travailleurs sociaux, etc.



Symposium international sur l'interculturalisme

DIALOGUE QUÉBEC-EUROPE

Montréal

Du 25 au 27 mai 2011

Notes pour une allocution

Mary Deros

Membre du Comité exécutif de la Ville de Montréal
Responsable des communautés
d'origines diverses et de la jeunesse

Notice biographique

Mary Deros est élue conseillère municipale du district de Parc-Extension en 1998 et en 2001. En novembre 2005, la population du même district lui confie un troisième mandat. Depuis février 2006, madame Deros exerce le rôle de présidente du Conseil consultatif d'urbanisme de l'arrondissement, en plus de siéger au conseil municipal de Montréal et au conseil d'arrondissement de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension. Le 28 janvier 2008, le maire de Montréal nomme Mary Deros conseillère associée aux communautés culturelles, développement social et communautaire et lui confie la présidence de la Commission sur les grands équipements et les activités d'intérêt d'agglomération. Le 26 août 2008, Mary Deros est nommée, par ses pairs, membre du comité exécutif de la Conférence Régionale des élus (CRÉ-Montréal).

Depuis le 16 février 2009, Madame Deros est membre du comité exécutif de la Ville de Montréal et responsable du développement social, communautaire et de la famille. Le 17 novembre 2009, le Maire de Montréal lui a confié la responsabilité des communautés d'origines diverses au comité exécutif et en 2011, celle de la jeunesse. Rappelons qu'elle a également été membre du même comité, entre 1998 et 2001, à titre de responsable des sports, des loisirs, du développement social et des quartiers sensibles.

Mesdames, messieurs,

C'est un grand plaisir d'être ici avec vous pour souhaiter la bienvenue à tous les participants à ce Symposium venus principalement d'Europe, mais aussi d'autres villes canadiennes, et pour souhaiter un bon succès au déroulement de vos travaux.

Je suis ici aussi parce que, il y a plus d'un an de cela, M. Gérard Bouchard, Mme Céline Saint-Pierre et M. François Fournier, sont venus s'entretenir avec M. Frantz Benjamin, conseiller associé aux communautés d'origines diverses, et moi-même, sur l'idée générale du Symposium, une idée à laquelle des pays européens, par le biais du Conseil de l'Europe, avaient déjà adhéré. Leur adhésion était basée principalement sur le rapport Taylor-Bouchard sur les accommodements raisonnables.

L'intérêt principal manifesté par M. Bouchard alors, auprès de la Ville, était « Montréal », dans sa dynamique urbaine et la diversité de provenance des citoyens qui y résident ; un creuset d'accueil et d'intégration des immigrants ; Montréal, affichant fièrement une posture où « ça se passe relativement bien ».

Je suis ici également pour partager avec vous la vision et les pratiques de l'Administration municipale de la Ville de Montréal en ce qui concerne la diversité ethnoculturelle.

Tout d'abord, qui sommes-nous et combien sommes-nous à Montréal ?

- Au recensement de 2006, l'île de Montréal comptait environ 1,9 million d'habitants, soit près du quart de la population québécoise. Deuxième plus grand centre urbain au Canada, la population de Montréal augmente d'environ 11000 personnes chaque année, surtout en raison de l'immigration internationale.

Dans l'ensemble de la région métropolitaine, on dénombre :

- un peu plus de 2 millions de personnes d'origine française
- 700 000 personnes d'origine britannique

- Plus de 250 000 personnes d'origine autochtone
- Les autres citoyens sont d'origines diverses et proviennent des quatre coins du monde.

La Ville de Montréal est une ville où la pluralité des communautés d'origines diverses n'est un plus un secret pour personne.

On compte à Montréal pas moins de 200 groupes ethniques différents. Cela contribue à enrichir la dynamique culturelle de la métropole et en fait la championne canadienne de la diversité à l'échelle nationale.

La *Charte montréalaise des droits et responsabilités* est basée sur le respect de la dignité humaine, de l'égalité, de l'inclusion, de la tolérance et de la justice sociale, c'est-à-dire des valeurs partagées par la plupart des Montréalaises et des Montréalais. Ces valeurs sont essentielles aux rapports fructueux que nous entretenons entre nous, en tant que citoyens.

Ces valeurs montréalaises que nous partageons tous ensemble, font essentiellement appel à ce qui nous unit.

Si les Montréalaises et Montréalais ont la chance de vivre dans un environnement où règnent la sécurité, l'harmonie sociale et communautaire, et surtout, la paix, d'autres personnes, ailleurs dans le monde, ne peuvent malheureusement pas en dire autant.

Il est important pour moi, en tant qu'élue et en tant que citoyenne montréalaise, de promouvoir des valeurs de respect de la dignité humaine, d'ouverture, de non-violence, d'égalité et de justice.

Ces valeurs qui sont celles des droits humains sont des valeurs universelles. Construire et entretenir la paix, la qualité de vie, et des conditions minimales de vie, commence souvent par des gestes quotidiens, au niveau local, pour favoriser l'ouverture et la tolérance, pour contrer les préjugés et le racisme.

Je rappelle ceci parce que nous sommes convaincus que la paix, la sécurité et le bien-être se gagnent dans les cœurs de chacun d'entre nous, ensuite dans les milieux de vie, dont les lieux d'enseignement. Nos universités montréalaises sont considérées comme un terreau où se vit cette harmonie.

La Ville de Montréal est heureuse de compter sur cet apport communautaire inestimable et sur ses valeurs d'ouverture, de dignité, de respect des différences. C'est pour cela que notre Administration et moi-même avons travaillé sans relâche ensemble, avec vous, à des réalisations collectives :

- faire connaître et faire comprendre l'apport constructif de la diversité culturelle ;
- soutenir une image interculturelle positive de Montréal, comme métropole cosmopolite ;
- asseoir la notoriété de nos actions proactives en faveur de la diversité ;
- mieux nous assurer de l'intégration des communautés d'origines diverses ;
- promouvoir des relations interculturelles et humaines harmonieuses.

Voilà ce à quoi nous aspirons.

L'intégration des nouveaux arrivants reste toutefois un défi majeur pour Montréal. Il faut adapter nos infrastructures et nos ressources. Il faut savoir bien accueillir, bien éduquer, bien intégrer dans la société.

Pour réussir ce pari, nous avons besoin du gouvernement du Québec pour soutenir Montréal avec des moyens appropriés. Nous avons également besoin des organismes du milieu communautaire, qui se consacrent à relever le défi de l'intégration et qui contribuent à l'intégration des individus, des familles et de la collectivité ! Je les félicite pour tout le travail qu'ils font et je les remercie de contribuer au succès de Montréal dans ce domaine !

C'est pour toutes ces raisons que notre Administration prône un accès équitable à l'emploi et aux services publics : il s'agit d'un enjeu critique pour Montréal. Cette accessibilité équitable passe nécessairement par l'accès...

- au logement
- à l'emploi
- à l'intégration économique
- aux services culturels et de loisirs
- à l'espace public montréalais
- au transport
- à un environnement sécuritaire.

Nous prenons tous ces besoins en considération, faisant en sorte que la discrimination, le racisme et leurs conséquences ne soient, dans un avenir très prochain, que des souvenirs.

Nous avons mis en place plusieurs structures et adopté plusieurs résolutions au conseil municipal pour avoir des services exempts de discrimination :

- la Direction de la diversité sociale
- le Conseil interculturel de Montréal
- La *Déclaration de Montréal pour la diversité culturelle et l'inclusion* ;
- La *Charte montréalaise des droits et des responsabilités* ;
- Le Service du capital humain qui a produit une *Charte sur le respect de la personne* ;
- Le Service de police et la Société de transport qui privilégient des rapports interculturels harmonieux dans leurs plans d'affaires, etc.

Aujourd'hui, différentes communautés sont bien établies à Montréal. Elles se sont toujours distinguées par leur audace, leur résilience, leur ouverture au monde et leur sens de la liberté.

Ces réalisations sont nombreuses et je suis fier de pouvoir vous en parler !

La Ville de Montréal travaille en étroite collaboration avec différents ministères, institutions et partenaires du milieu pour favoriser une intégration harmonieuse à la société montréalaise et québécoise.

Pour les nouveaux arrivants, nous vivons une non-reconnaissance des diplômes acquis à l'étranger et le manque d'expérience de travail au Canada et de connaissance de la langue française. Nous travaillons fort à trouver des manières de solutionner ces situations.

Quelques communautés (noires) ont exprimé des besoins en matière d'accès à l'emploi, au logement abordable et à des lieux de rassemblement récréatifs et sportifs, et en matière d'aide aux jeunes pour contrer le phénomène du décrochage scolaire et de soutien aux aînés et aux familles.

La Ville de Montréal est sensible à ces préoccupations et a mis en place des stratégies d'intervention pour soutenir la lutte contre le phénomène d'exclusion, notamment à travers ses programmes comme « Intervention de milieu » qui vient en aide aux jeunes des diverses communautés, et grâce aussi à des ententes partenariales avec le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

Pour conclure je veux vous parler de la *Charte montréalaise des droits et responsabilités*. Cette charte nous l'avons voulue et j'en suis fière. Elle est entrée en vigueur en 2006, et elle énonce les valeurs d'ouverture aux autres, de respect de la dignité humaine, de solidarité, de transparence et de démocratie, comme des impératifs qui doivent guider nos actions à Montréal et servir d'exemples.

Je vous souhaite de très belles réflexions et j'espère qu'à l'issue de ce Symposium, nous pourrons mettre de l'avant les prémisses d'un modèle de gestion de la diversité !

Conférences d'ouverture

Interculturalisme et interculturalité

Gérard Bouchard

L'interculturalisme québécois. Esquisse d'un modèle

Gabriella Battaini-Dragoni

« Vivre ensemble dans l'égle dignité »



Symposium international sur l'interculturalisme

DIALOGUE QUÉBEC-EUROPE

Montréal

Du 25 au 27 mai 2011

Conférence d'ouverture
L'interculturalisme québécois
Esquisse d'un modèle

Gérard Bouchard

Département des Sciences humaines
Université du Québec à Chicoutimi

Notice biographique

Historien et sociologue, Gérard Bouchard est professeur au département des Sciences humaines à l'Université du Québec à Chicoutimi et titulaire d'une Chaire de recherche du Canada. Il est également membre du programme de recherche « Société réussies » de l'Institut Canadien de Recherches Avancées.

Ses principaux domaines d'intérêt sont les imaginaires collectifs, les mythes, le fondement symbolique du lien social, la gestion de la diversité ethnoculturelle, la Révolution tranquille. Ses publications incluent *La pensée impuissante : Échecs et mythes nationaux canadiens-français 1850-1960* (Boréal, 2004), *La culture québécoise est-elle en crise ?* (co-écrit avec Alain Roy, Boréal, 2007), *Mythes et sociétés des Amériques* (co-écrit avec Bernard Andrès, Québec Amérique, 2007), *Fonder l'avenir : Le temps de la conciliation* (co-écrit avec Charles Taylor, Rapport de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, Gouvernement du Québec, 2008) et la traduction en anglais de *Genèse des nations et cultures du Nouveau Monde : Essai d'histoire comparée* (McGill-Queen's University Press, 2008).

En plus de nombreux ouvrages, il a publié plus de 270 articles. Il a également reçu de nombreuses distinctions dont la Légion d'Honneur de France.

L'interculturalisme québécois. Esquisse d'un modèle

Résumé

Ce texte propose une conception de l'interculturalisme comme modèle de gestion de la diversité ethnoculturelle au Québec, dans l'esprit du pluralisme. Dans ce qui le caractérise essentiellement, il est présenté comme un modèle axé sur la recherche d'équilibres entre des impératifs souvent divergents. D'une façon générale, l'interculturalisme entend tracer une voie entre les modèles qui tendent soit vers l'assimilation, soit vers la segmentation. Dans cet esprit, il met l'accent sur l'intégration, ce qui entraîne quatre corollaires : a) œuvrer à l'insertion économique et sociale de tous les citoyens, en particulier les immigrants, b) lutter contre toutes les sources et formes de discrimination, notamment le racisme, c) promouvoir les rapprochements, échanges et interactions entre individus et groupes, d) encourager la formation d'une culture commune à partir et au-delà de la diversité ethnoculturelle, mais sans faire obstacle à cette diversité. Dans le cas particulier de la nation québécoise, une composante essentielle s'ajoute, soit la promotion du français comme langue officielle. Une autre singularité du Québec qui doit être prise en compte réside dans l'existence d'une majorité francophone qui est en même temps une minorité à l'échelle de l'Amérique.

L'INTERCULTURALISME QUÉBÉCOIS. ESQUISSE D'UN MODÈLE

I/ UNE CONCEPTION DE L'INTERCULTURALISME QUÉBÉCOIS COMME RECHERCHE D'ÉQUILIBRES¹

Pourquoi cette réflexion sur un modèle de gestion de la diversité pour le Québec? D'abord, on reconnaîtra que pour une société qui vit des changements rapides, il est utile d'avoir une vision cohérente de ce qu'elle veut être, du lien qu'elle entend instituer entre ses membres et des représentations ou valeurs à promouvoir pour le soutenir. De ce point de vue, le rôle joué par le multiculturalisme au Canada anglophone, par le régime républicain en France ou par le discours du métissage dans le passé de plusieurs pays latino-américains peuvent servir d'exemples. En second lieu, et d'une façon plus spécifique, un grand nombre de Québécois ressentent présentement une incertitude et nourrissent des interrogations quant aux normes qui devraient présider ici à la gestion des rapports interculturels. On le voit tout particulièrement dans le débat sur la laïcité, la protection de l'égalité homme-femme et la pratique des accommodements. En ces matières qui sont des lieux de division et de controverse, il est bon de préciser des orientations afin que chacun sache à quoi s'en tenir. Enfin, à l'heure où nombre de nations dans le monde sont interpellées par les nouvelles formes de l'immigration et les énormes défis qu'elles posent à la gouvernance démocratique, on comprend que la recherche de nouveaux modèles d'intégration collective ait tant sollicité les sciences humaines au cours des dernières années.

Ces questions ont inspiré la présente réflexion². Dans les pages qui suivent, je rappelle d'abord brièvement la conception de l'interculturalisme que j'ai présentée lors de ma conférence

¹ J'ai retiré un énorme profit des commentaires critiques formulés par François Fournier, Céline Saint-Pierre, Geneviève Nootens, Pierre Bosset, Geneviève Baril, Michel Venne, François Rocher et bien d'autres collègues sur des versions antérieures ou des passages de ce texte dont j'assume cependant toute la responsabilité. J'ai également contracté une dette envers plusieurs chercheurs du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne avec lesquels j'ai plusieurs fois débattu des questions ici abordées. Mon travail a enfin bénéficié du soutien financier du Programme des Chaires de recherche du Canada, de l'Institut canadien de recherches avancées et de la Fondation de l'Université du Québec à Chicoutimi.

d'ouverture du Symposium international de mai 2011 à Montréal³ –et qui était elle-même tirée de l'article que j'ai fait paraître peu auparavant dans le *McGill Law Journal/ Revue de droit de McGill* (G. BOUCHARD, 2011a). Cette vision de l'interculturalisme contient des énoncés généraux qui réfèrent à un grand nombre de nations, mais elle met aussi en forme des propositions plus spécifiques, relatives au contexte québécois. Par ailleurs, et comme on le verra, l'exposé met surtout l'accent sur un énoncé des principes, des grandes orientations et de leurs ramifications, avec le souci de bien marquer la finalité et le caractère distinctif de l'interculturalisme, en particulier dans sa version québécoise.

À ce propos, une remarque préliminaire s'impose. Comme on le verra à la lecture du texte, il accorde une place importante au rapport majorité-minorités comme une catégorie centrale de la réflexion québécoise en matière de diversité ethnoculturelle. Certains lecteurs, tenants du pluralisme, en seront déçus, ceux notamment pour qui la progression d'un Nous inclusif au Québec a d'ores et déjà effacé cette dualité. Mais notre société, force est de le constater, n'en est pas encore là et elle n'y sera peut-être jamais vraiment pour diverses raisons dont certaines, comme on verra, tiennent aux exigences même du pluralisme.

Une courte définition de l'interculturalisme pourrait s'énoncer comme suit. D'une façon générale, comme mode de gestion démocratique et pluraliste⁴ de la diversité ethnoculturelle dans une nation donnée, l'interculturalisme entend tracer une voie entre les modèles qui tendent soit vers l'assimilation, soit vers la segmentation. Dans cet esprit, il met l'accent sur l'intégration, ce qui entraîne quatre corollaires : a) œuvrer à l'insertion économique et sociale de tous les citoyens, en particulier les immigrants, b) lutter contre toutes les sources et formes de discrimination, incluant le racisme, c) promouvoir les rapprochements, échanges et interactions entre individus et groupes, d) encourager la formation d'une culture commune à partir et au-delà de la diversité

² Elle s'appuie largement sur les idées émises par de nombreux chercheurs québécois au cours des vingt dernières années (voir références dans G. BOUCHARD, 2011a, p. 399, note 6).

³ Disponible sur internet (G. BOUCHARD, 2011b).

⁴ Le pluralisme est entendu ici, très généralement, comme une orientation qui préconise une attitude respectueuse de la diversité et le droit de chacun de cultiver, s'il le désire, une référence plus ou moins étroite à son groupe ethnoculturel d'origine. Le pluralisme entraîne donc le rejet de toute forme de discrimination basée sur les caractéristiques culturelles d'une personne. Il ne doit pas être confondu avec la pluralité ou le pluriculturel, lesquels sont synonymes de diversité. Le pluralisme est une notion normative, la pluralité est un état de fait.

ethnoculturelle, mais sans faire obstacle à cette diversité. Dans le cas particulier de la nation québécoise, une composante essentielle s'ajoute, soit la promotion du français comme langue officielle.

L'interculturalisme préconise aussi une gestion de la diversité qui est respectueuse des valeurs fondamentales de la société. Enfin, il prend acte --là où il existe-- du rapport entre une majorité culturelle (voir définition *infra*) et des minorités. Il reconnaît pleinement la légitimité de l'une et des autres et la reconnaissance à laquelle elles ont droit, en particulier lorsque la majorité est elle-même une minorité --ce qui est le cas au Québec. Ces divers éléments de l'interculturalisme mettent en présence des normes, des traditions, des aspirations et des impératifs souvent divergents que le modèle invite à concilier en négociant des équilibres. C'est bien là le cœur de l'interculturalisme : négocier, rechercher des équilibres, des ajustements mutuels en vue d'une intégration pluraliste, sur fond de respect des valeurs fondamentales.

En résumé, dans ce qui le caractérise essentiellement, l'interculturalisme est un modèle axé sur la recherche d'équilibres, qui met l'accent sur l'intégration, les interactions et la promotion d'une culture commune dans le respect des droits et de la diversité.

Cette définition abrégée se décline dans les sept points suivants :

1- En accord avec les exigences du pluralisme, l'interculturalisme se veut respectueux des droits des personnes ainsi que de la diversité. Il adhère donc au principe de la reconnaissance (tel que défini par Charles Taylor et d'autres), il préconise une pratique judicieuse et responsable des accommodements qui respecte les valeurs fondamentales du Québec et contribue à l'intégration des personnes susceptibles d'exclusion ou de préjudice en vertu de leurs caractéristiques distinctives⁵, il appuie l'enseignement des langues d'origine au profit des immigrants, il favorise l'insertion économique et sociale de tous les citoyens et il combat la xénophobie, la discrimination, le racisme et toutes les formes d'exclusion dont sont souvent victimes les nouveaux arrivants et les membres des minorités. Il s'agit là de conditions nécessaires à la

⁵ Sont concernés ici au premier chef les immigrants et les membres des minorités mais aussi des membres de la majorité culturelle.

poursuite d'une citoyenneté équitable et à l'institution de rapports sociaux respectueux des différences personnelles.

2- Le multiculturalisme relève d'un paradigme de la diversité (pas de reconnaissance d'une culture majoritaire⁶, accent sur les droits des individus invités à exprimer très librement toute leur différence, approche strictement civique). En regard, comme modèle opérant à l'échelle d'une nation, l'interculturalisme s'enracine généralement dans un paradigme de la dualité, structuré par un rapport entre une majorité culturelle et des minorités⁷. Là où ce paradigme prévaut, la diversité est donc pensée et gérée sur la base d'un rapport entre des minorités issues d'une immigration récente ou ancienne et une majorité culturelle qu'on peut qualifier de *fondatrice*⁸.

L'émergence du rapport de dualité est surtout le fait d'un groupe majoritaire qui prend forme au sein d'une société. Ce phénomène peut obéir à diverses causes. Les membres du groupe majoritaire peuvent se percevoir comme homogènes face à d'« autres » définis comme différents, ou ils peuvent se percevoir comme fragiles du fait qu'ils forment eux-mêmes une minorité dans leur environnement national, supranational ou continental. Ils peuvent ressentir un malaise ou éprouver le sentiment d'une menace face à des groupes qui adhèrent à des valeurs et des traditions différentes ou qui ne semblent pas désireux de s'intégrer. L'émergence d'une majorité peut aussi être engendrée par un ou des groupes minoritaires qui souhaitent effectivement se démarquer au sein de la société. Enfin, elle peut résulter d'un clivage forgé dans l'histoire d'une nation et admis par tous. Notons que ce sont là des causes culturelles. Mais nous

⁶ En fait, comme nous le verrons, il se peut qu'une culture majoritaire existe au sein des nations adhérant au paradigme de la diversité, mais qu'elle n'y soit pas reconnue officiellement.

⁷ Outre ces deux paradigmes (diversité et dualité), il en existe au moins trois autres dans lesquels s'enracinent divers modèles de gestion de la diversité ethnoculturelle; ce sont les paradigmes de l'homogénéité, de la mixité et de la multipolarité. Sur ce sujet, voir G. BOUCHARD (2011a, p. 402-405).

⁸ Ce concept de culture fondatrice est dénué de connotation hiérarchique. Il réfère à l'héritage symbolique d'une collectivité qui a occupé un espace depuis longtemps (quelques siècles ou quelques millénaires), qui a donné forme à un territoire ou un habitat (ce que certains géographes appellent une « territorialité ») dans lequel elle se reconnaît, qui a élaboré une identité et un imaginaire exprimés dans une langue, des traditions, des idéaux et des institutions, qui a développé une solidarité et une appartenance, et qui nourrit un sentiment de continuité inscrit dans une mémoire. Dans une société donnée, des minorités établies depuis longtemps peuvent donc également détenir le statut de culture fondatrice –au Québec, pensons aux communautés autochtones, dont la fondation est plus ancienne que celle de la culture majoritaire, ou à la population anglophone. Précisons que le qualificatif de *fondatrice* réfère moins à un acte initial de peuplement qu'à un processus étalé dans le temps. Ce processus s'accompagne inévitablement d'un effet structurant sur la culture d'une société, surtout s'il est le fait du groupe majoritaire.

savons aussi, à la suite de nombreux travaux comme ceux de F. BARTH (1969) et de D. JUTEAU (1999), que la dualité est très souvent le produit d'un rapport social, plus précisément d'un rapport de pouvoir qui opère en faveur de la majorité.

Il importe également de souligner que **l'interculturalisme ne crée pas cette dualité et qu'il ne la favorise pas**. Il en prend simplement acte et a comme premier objectif de l'arbitrer, c'est-à-dire a) de redresser les torts qu'une majorité peut causer à des minorités, b) d'éviter que la dualité ne glisse vers des formes de domination et d'ethnisme. Il a aussi comme objectif d'atténuer au maximum la dualité et le clivage Eux-Nous qui l'accompagne souvent, de façon à élargir constamment le champ d'un Nous inclusif.

L'interculturalisme reconnaît donc l'existence de fait et la légitimité d'une majorité culturelle et de minorités. Il octroie à chacune le droit d'assurer son avenir, si tel est le choix des personnes concernées, tout en préconisant l'interaction la plus étroite possible entre ces composantes dans un objectif d'intégration. On perçoit ici l'un des plus grands défis de l'interculturalisme, soit l'institution d'un équilibre entre l'impératif du pluralisme et celui de l'inclusion : **la volonté de surmonter la dualité (et le rapport majorité-minorités) pour réduire les frontières ou les clivages doit composer avec le droit des membres de la majorité fondatrice de rester attachée à leur héritage et à leur identité. Le même raisonnement vaut pour les membres des minorités.**

Dans le cas du Québec, le modèle invite donc à prendre acte de la dualité que représente le rapport entre la majorité francophone et les diverses minorités ethnoculturelles. Certains, peut-être, verront dans cette disposition un recul. La trajectoire parcourue par le Québec depuis quelques décennies laissait croire à une ouverture continue des frontières ethnoculturelles et des appartenances, à un travail de fusion de la diversité. D'importantes avancées ont été effectivement enregistrées dans cette direction, grâce notamment à la loi 101 et à la pédagogie pluraliste pratiquée à l'école (c'est parmi les jeunes, en effet, que les changements ont été les plus marqués). Il reste que, dans l'ensemble, sous l'action de mécanismes puissants et complexes, le rapport majorité-minorités survit, comme je le montrerai plus loin.

Les concepts de majorité et minorités appellent quelques précisions. Ils doivent tous les deux être entendus d'une manière flexible. Au Québec, par exemple, suivant les contextes, le concept de majorité culturelle peut se définir d'une façon restreinte (les membres les plus conscientisés de la culture francophone identifiée à l'héritage de la Nouvelle-France) ou d'une façon très large (par exemple : tous les parlant-français, les citoyens qui partagent les valeurs dites fondamentales, ceux qui se réclament de l'héritage chrétien ou européen, etc). En d'autres mots, son acception peut être parfois ethnoculturelle et parfois culturelle au sens très général. Il est donc utile, à chaque fois, de préciser le contenu de ce concept. Dans le cours de ce texte, je me référerai, à moins d'indication contraire, aux membres de la culture fondatrice francophone, lesquels représentent présentement entre 70% et 75% de la population québécoise –étant bien entendu que certains d'entre eux ne vivent pas la dualité comme un clivage Eux-Nous et que d'autres (les jeunes surtout) ne perçoivent même pas cette dualité. Idéalement, il serait bon de pouvoir se reposer ici sur des données statistiques, mais on ne dispose pas actuellement de telles informations.

Quant au concept de minorités, il doit être compris d'abord dans son acception statistique générale (une sous-population) et aussi dans un sens anthropologique pour désigner un foyer culturel ou une vie communautaire distincte qui se déploie en coexistence avec la culture majoritaire et dont les frontières peuvent être très floues. Il importe aussi de rappeler que la dualité, loin de créer une cloison étanche entre la majorité et les minorités, laisse ouvert tout le champ de la citoyenneté et de la culture commune (voir *infra*, no 7).

Je précise par ailleurs que les contextes de dualité peuvent aussi se présenter dans les États plurinationaux dans la mesure où ces derniers mettent en présence des configurations culturelles différentes qui entretiennent souvent un rapport majorité-minorités (on pense au Canada où le Québec et les Autochtones sont des nations minoritaires, et à d'autres pays comme l'Espagne, la Suisse ou la Grande-Bretagne qui présentent des structures similaires).

À la lumière de ces remarques, on voit que l'interculturalisme se définit à l'échelle sociétale ou macrosociale, dans la mesure où il énonce pour l'ensemble d'une nation des principes, des orientations générales d'où sont déduits des politiques et des programmes. Mais il opère aussi à

l'échelle microsociale, dans la vie quotidienne des institutions, dans les échanges communautaires, dans les relations interpersonnelles, ce qui est le domaine de l'interculturel ou de l'interculturalité. Enfin que, à l'échelle microsociale, le modèle peut s'appliquer à des contextes très diversifiés, bien au-delà des situations de dualité⁹.

3- L'interculturalisme attache une grande importance à l'intégration¹⁰. Cette disposition s'accorde tout particulièrement avec la réalité de la société québécoise comme nation francophone¹¹. Celle-ci doit composer avec des contraintes qui sont une source de vulnérabilité et qui nourrissent un sentiment d'insécurité. Il s'agit là d'un invariant dans l'histoire de cette nation. Le Québec est une petite nation (surtout dans le voisinage états-unien). Il est aussi, sur le continent, une minorité culturelle francophone qui doit maintenant faire face à la mondialisation. Il est en outre, dans le cadre constitutionnel canadien, le lieu d'un dédoublement et d'une concurrence entre deux régimes linguistiques et deux paliers de citoyenneté, d'appartenance et d'identité nationale. Pour contrer ces éléments d'adversité, le Québec doit s'efforcer de rester solidaire. Il doit donc autant que possible éviter les divisions et les formes de fragmentation qui pourraient naître d'une gestion imprudente de la diversité ethnoculturelle.

⁹ Cela dit, il arrive que le rapport majorité-minorités transpire également dans l'interculturalité ainsi définie. Au cours d'un colloque tenu en janvier 2011 à Montréal sous les auspices d'*Interculturalisme 2011*, des experts en médiation interculturelle ont montré que ce rapport était très agissant dans l'entreprise, à l'école et dans la vie de quartier. Certains ont expliqué, par exemple, qu'une résistance au pluralisme était souvent le fait de membres de la culture majoritaire.

¹⁰ Évitions tout malentendu, il ne s'agit pas ici d'assimilation. En accord avec la tradition sociologique nord-américaine, le concept d'intégration désigne l'ensemble des mécanismes et processus d'articulation (ou d'insertion) grâce auxquels se constitue le lien social avec ses fondements symboliques et fonctionnels. Ces mécanismes et processus engagent tous les citoyens (anciens et nouveaux) et opèrent à diverses échelles (individuelle, communautaire, institutionnelle, étatique), suivant plusieurs dimensions (économique, sociale, culturelle...). En ce qui concerne les immigrants, ils supposent une volonté et un effort mutuels de la part des membres de la société d'accueil et de la part des nouveaux arrivants. Je reprends ici à mon compte la définition que l'on trouve dans le *Rapport Bouchard-Taylor* (p. 114-115), laquelle est fondée sur les notions de participation, réciprocité, interaction, égalité, respect des droits, insertion socio-économique. Selon cette conception, le concept d'intégration est donc dépourvu de toute connotation assimilatrice. Pour éviter toute confusion, on pourrait parler d'*intégrationnisme* pour désigner des formes d'intégration non respectueuses de la diversité.

¹¹ Cette expression ne doit pas être entendue au pied de la lettre. Il est assuré que tous les habitants du Québec – incluant ceux qui ne parlent pas le français – font partie de cette nation, et à part égale. Il reste que, sociologiquement, celle-ci peut être qualifiée de francophone a) à cause de la culture fondatrice majoritaire, b) parce que le français est la langue officielle du Québec, et c) parce qu'une grande partie des Québécois d'origine autre que francophone sont en mesure de communiquer en français. On rappellera aussi que c'est le caractère francophone du Québec qui fonde principalement son statut distinctif dans l'ensemble nord-américain et qui lui a valu d'être reconnu comme nation par le parlement canadien en novembre 2006.

Cet accent sur l'intégration s'accorde aussi avec les impératifs du droit. Une société démocratique doit se soucier de l'insertion économique et sociale de ses citoyens, en particulier les plus défavorisés, ce qui est le cas des immigrants. Elle doit aussi stimuler auprès de chacun la participation à la vie civique et politique.

4- En conséquence, l'interculturalisme favorise les interactions, rapprochements, échanges, initiatives conjointes, à la fois pour mieux servir l'objectif d'intégration et pour contrer les stéréotypes dont se nourrissent la discrimination et l'exclusion. Il importe tout particulièrement de faire en sorte que ces échanges contribuent à rapprocher les membres de la majorité et des minorités.

5- Comme vecteur des interactions, et plus largement comme soutien de la nation québécoise entendue au sens d'une communauté civique ou politique, l'interculturalisme québécois appuie la reconnaissance du français comme langue officielle et comme dénominateur commun. C'est là une disposition hautement prioritaire. Le français se voit ainsi établi dans une fonction citoyenne, mais ceci n'empêche pas que des Québécois de toutes origines puissent se l'approprier à des fins identitaires. Il est à prévoir aussi que, fort légitimement, l'usage du français comme langue officielle en vienne à développer parmi l'ensemble des Québécois un sentiment d'appartenance et favoriser l'éclosion d'une identité commune –ce que nous pouvons d'ores et déjà observer au Québec à la lumière de divers sondages sur les références identitaires¹².

Sur ce point, l'objectif à long terme est d'en arriver à faire partager par l'ensemble des Québécois la responsabilité de l'avenir du français comme langue nationale. Il est par ailleurs entendu que le français, même limité à sa fonction civique, entretient d'autres liens avec le culturel, par exemple dans la mesure où il permet d'accéder aux médias, à la vie politique, aux débats publics, aux contenus de l'enseignement scolaire, à l'histoire nationale et, plus généralement, à la vie culturelle québécoise.

¹² Divers sondages réalisés à des années d'intervalle montrent qu'au cours des dernières décennies, la proportion des citoyens s'identifiant comme Québécois n'a pas cessé de croître.

6- Dans le même esprit, l'interculturalisme préconise aussi la formation d'une culture commune nourrie de la langue française, des valeurs fondamentales et des règles officielles de la société (inscrites dans les lois et les chartes, dans les rituels de l'État et de ses institutions), mais puisant également dans l'histoire nationale, dans les expériences de la vie quotidienne, dans la dynamique des échanges et interactions, dans le brassage des traditions, croyances, identités et visions du monde¹³. Cela dit, à l'exception de ce qui relève du droit et des règles de la vie civique, l'essor de cette culture commune doit reposer pour l'essentiel sur les initiatives et le libre choix des citoyens. On s'attend donc à ce que la culture commune, ouverte à tous les apports de la diversité, contienne une large part d'innovations puisque c'est l'un des objectifs de l'interculturel que d'ouvrir de nouvelles voies, de « dégager de nouveaux horizons de sens »¹⁴.

Ainsi définie, la culture commune remplit quatre fonctions : a) elle sert l'intégration, b) elle réduit la dualité et le clivage Eux-Nous qu'elle favorise, c) elle jette des passerelles pour les membres de la majorité aussi bien que des minorités ethnoculturelles qui souhaitent renégocier leur appartenance d'origine, d) elle est le lieu de rencontre, d'expression et de mise en valeur de la diversité. Il ne s'ensuit nullement que la culture majoritaire ou les cultures minoritaires doivent renoncer à elles-mêmes et se fondre dans cette culture commune; simplement, celle-ci se constitue spontanément à même les précédentes tout en contribuant à les transformer, au gré et au rythme des choix individuels. De même, il serait erroné de croire que les échanges interculturels entraînent inévitablement un brouillage des identités¹⁵.

À ce propos, j'ajoute que, dans la mesure où la culture commune s'exprime principalement en français et se nourrit de toute la diversité ethnoculturelle, son essor représente une voie d'avenir pour la majorité fondatrice étant donné que les effectifs démographiques sur lesquels elle repose

¹³ Selon cette conception, on peut donc admettre que la culture commune incorpore des contenus qui ne sont pas restreints au droit ou à la citoyenneté proprement dite —on pense à certaines pratiques coutumières, à des valeurs qui ne sont pas officiellement codifiées, à des éléments de mémoire et d'appartenance et à ce qu'on pourrait appeler la culture de la quotidienneté (des spécificités du langage, des symboles courants diffusés par les médias, des clichés, des complexités de la communication...).

¹⁴ Selon l'expression de Rachida Azdouz (allocution à un colloque du Parti libéral du Québec tenu le 28 mai 2011 à Montréal).

¹⁵ Sur ce sujet, voir T. H. ERIKSEN (2007).

sont en décroissance¹⁶ et que, dans le contexte de la mondialisation, elle doit s'ouvrir plus que jamais à la diversité. Il faut donc y voir non pas une concession et encore moins une aliénation ou un renoncement de la part du groupe majoritaire mais une occasion d'enrichissement, de renouvellement et d'expansion.

Enfin, concernant les valeurs dites fondamentales, ce sont d'abord celles que le droit met en forme, mais on doit y inclure aussi certaines valeurs qui se sont forgées dans l'histoire du Québec (égalité, justice sociale et autres –voir *infra*). Ces valeurs ont très évidemment un potentiel universalisant et donc une vocation civique; c'est dire qu'elles sont dignes d'être partagées avec tous les citoyens, tout comme certaines valeurs apportées par les immigrants ou issues du passé des minorités culturelles. En d'autres mots, la culture québécoise doit se construire non pas sur l'exclusion mais sur la mise à profit, le travail de tous ses héritages¹⁷. Encore une fois, on voit par là comment le capital culturel porté par la majorité fondatrice, loin d'être sacrifié, peut s'investir –se transférer en quelque sorte-- et prospérer dans la culture commune.

7- En conséquence, l'interculturalisme encourage une vision de la culture nationale québécoise comme étant composée de trois trames étroitement entrelacées et en mouvement constant : la culture majoritaire, les cultures minoritaires (incluant les cultures autochtones), la culture commune. Toutefois, je propose cet énoncé en l'entourant de toutes les nuances qui s'imposent. Ces trois trames comprennent certes des noyaux durs mais on y trouve aussi beaucoup de fluidité, d'interpénétrations, de demi-teintes. Au sein de cette dynamique, l'interculturalisme préconise une expansion continue de la culture commune. En conséquence, on comprend que la majorité et les minorités culturelles sont toutes engagées dans un processus de changements qui, en réalité, est ancien et touche l'ensemble de notre société. Il est sans doute exact d'affirmer que tous ces changements sont pour une bonne part convergents, mais en direction d'une culture commune,

¹⁶ C'est le cas à l'échelle québécoise comme à l'échelle canadienne où l'ensemble des Francophones québécois représentaient 29% de la population en 1951 et 21,6% en 2006.

¹⁷ À la lumière de ce commentaire, on comprendra le malaise que peut créer chez des membres de la majorité francophone ces vers de Marco Micone (tirés de son poème bien connu *Speak What*), dans lesquels il dit exprimer le sentiment de l'immigrant : « Nous sommes étrangers à la colère de Félix/ Parlez-nous de votre Charte/ de la beauté vermeille de vos automnes ». En fait, si l'on examine attentivement les sources de « la colère de Félix », on découvre qu'elle procède directement du combat pour les droits dont la charte québécoise est l'un des aboutissements et dont tous les citoyens québécois tirent profit désormais.

comme il se doit, et non pas en direction de la seule majorité fondatrice comme le souhaiteraient les tenants d'une formule d'assimilation.

En terminant, cette réflexion sur la définition de l'interculturalisme doit être prolongée dans trois directions. La première concerne la laïcité. À première vue, ce sont là deux problématiques différentes. Au Québec, par exemple, le débat sur les rapports entre l'État et la religion ne fait pratiquement jamais intervenir l'interculturalisme. Et pourtant, toute la question des demandes d'accommodements pour motif religieux s'y rapporte directement – la gestion de la diversité religieuse fait bel et bien partie de la gestion de la diversité culturelle. Les deux sujets sont donc étroitement liés et peuvent être pensés de concert. De quelle façon?

L'esprit de l'interculturalisme, tel qu'il vient d'être caractérisé, favorise la promotion d'une laïcité inclusive reposant sur deux grands principes. Il s'agit d'abord de viser une recherche d'équilibres entre les cinq composantes de tout régime de laïcité, soit l'autonomie réciproque de la religion (et plus largement des convictions de conscience) et de l'État, la neutralité de l'État en matière de religion, la liberté de conscience des personnes, l'égalité entre les religions, la protection des symboles religieux à valeur patrimoniale. En second lieu, l'interculturalisme invite à concevoir un type d'aménagement de la diversité religieuse (et plus généralement des convictions de conscience) qui évite autant que possible l'exclusion, en conformité avec l'objectif d'intégration visé par l'interculturalisme. Cela dit, on peut certes nourrir des conceptions différentes de la façon de gérer la diversité culturelle en général (qui relèverait de l'interculturalisme) et la diversité religieuse proprement dite (qui relèverait d'un régime de laïcité), mais ce serait au prix d'un cloisonnement qui paraît un peu artificiel.

La deuxième direction concerne l'insécurité qu'éprouvent de nombreux membres de la majorité culturelle, du fait qu'elle est elle-même une minorité, et les protections dont ils ressentent le besoin. Il faut se rappeler que la principale critique adressée au *Rapport* de la Commission Bouchard-Taylor¹⁸ l'accusait d'avoir consacré presque toute son attention à la condition des immigrants et des minorités, négligeant ainsi le sort de la majorité fondatrice qui aspire elle aussi à des protections à long terme garantissant son avenir. Cette critique a entraîné

¹⁸ G. BOUCHARD, C. TAYLOR (2008).

des conséquences importantes en discréditant l'ensemble du *Rapport* aux yeux de nombreux Québécois. Mais la question reste posée et elle est complexe : comment satisfaire cette aspiration issue de la majorité fondatrice sans enfreindre les droits fondamentaux, sans créer au Québec deux classes de citoyens?

En réponse à cette question, il faut dire d'abord qu'elle ouvre sur des perspectives peu admissibles. En effet, une société démocratique doit s'employer à respecter les droits de tous ses citoyens. Le Québec a toujours été et demeure une société de droit. Néanmoins, deux éléments non négligeables peuvent jouer légitimement en faveur de la majorité. D'abord, il arrive que les tribunaux eux-mêmes acceptent que certains droits puissent être restreints ou même suspendus au nom de motifs supérieurs. C'est ce qui est arrivé au Québec avec la loi 101, dont la Cour suprême du Canada elle-même a reconnu la légitimité (même si elle a amputé de diverses façons la version initiale de la loi).

D'autre part, comme le font tous les États-nations démocratiques (y compris les plus « civiques » comme le Canada, les États-Unis ou la Suisse), le Québec francophone peut légitimement revendiquer une marge de manœuvre ad hoc qui l'autorise à s'assurer certaines protections au nom de la continuité historique et de la cohésion collective, lorsque ces mesures ne heurtent pas les droits fondamentaux. Ainsi, suivant encore une fois l'exemple de la quasi-totalité des États-nations libéraux, le Québec n'a pas à se sentir tenu d'observer une position de stricte neutralité ou d'abstentionnisme en matière de culture, qu'il s'agisse de protéger la langue nationale, de promouvoir des valeurs ou de sauvegarder des traditions patrimoniales. Ainsi, pour J. MACLURE ET C. TAYLOR (2010, p. 86), « il est normal que certaines normes publiques s'enracinent dans les attributs et intérêts de la majorité ». L'expérience enseigne que cette pratique, universelle, est inévitable¹⁹. Pour certains penseurs libéraux, elle est non seulement utile

¹⁹ Le Canada, par exemple, fait un usage particulièrement intensif de cette marge de manœuvre, malgré sa profession de foi multiculturaliste —on pense à la référence à la suprématie de Dieu dans le préambule de la Constitution, à la promotion de symboles monarchiques, aux restrictions (quotas) imposées sur la diffusion de « produits » culturels étrangers (incluant certaines publications) ou sur la vente (lire : l'aliénation) d'objets considérés comme des symboles patrimoniaux, etc.

mais nécessaire²⁰. Dans le cas du Québec, elle est d'autant plus justifiée, étant donné son statut de minorité culturelle sur le continent.

D'autres arguments pourraient être invoqués. L'un d'entre eux est de nature sociologique. Toute société a besoin d'un fondement symbolique (identité, mémoire, etc) pour assurer son équilibre, sa reproduction et son développement, le droit à lui seul ne suffisant pas à remplir ces fonctions. En particulier dans un contexte de tensions, de changements ou de crises, seule l'existence de repères largement partagés, c'est-à-dire d'une culture, rend possibles les éléments d'appartenance et de solidarité qui sont à la base de toute forme de mobilisation collective pour la poursuite du bien commun. Or, toutes ces conditions nécessitent une continuité qui est assurée en très grande partie par la culture majoritaire et les valeurs forgées dans son histoire. Et il ne s'agit pas uniquement de cohésion sociale. Pour qu'une société ait prise sur son présent et son avenir, elle doit se donner des orientations et des idéaux qui tiennent à la fois de l'héritage et du projet. Si le second volet est incontestablement la responsabilité de l'ensemble des citoyens, le premier s'inscrit principalement dans le parcours de la majorité fondatrice²¹.

Encore une fois, ces remarques font bien ressortir la nature de l'interculturalisme québécois en tant que recherche d'équilibres. Cette dimension est particulièrement manifeste ici. Il s'agit d'arbitrer la tension entre deux impératifs parfois divergents : respecter la diversité ethnoculturelle et assurer la continuité du fondement symbolique fondateur ayant soutenu le lien social dans la longue durée. L'interculturalisme se construit sur une logique de poids et contrepoids, suivant une démarche qui ne se laisse pas réduire à une géométrie simple. Cela est dû en grande partie à son rejet de la pensée binaire ou dichotomique qui a pour effet de polariser

²⁰ On a pu faire valoir, notamment, que les dynamiques identitaires et les cultures nationales associées aux majorités ont souvent contribué à la promotion de la démocratie et de la justice sociale. On trouvera des références sur ce sujet dans G. BOUCHARD (2011a, p. 414, note 26).

²¹ Il est à noter que, dans des exposés précédents, pour désigner ce que j'appelle ici la marge de manœuvre ad hoc, j'ai parlé d'éléments de préséance ad hoc ou contextuelle en ayant bien soin de préciser qu'il ne s'agissait nullement de décréter une préséance a priori ou formelle (ce qui aboutirait à instituer une hiérarchie et à créer deux classes de citoyens). Dans le même sens, le *Rapport* de la Commission Bouchard-Taylor (p. 214) faisait aussi état d'une « préséance de fait » par opposition à une « préséance de droit » (p. 214). Néanmoins, certains observateurs n'en ont pas moins retenu le second sens et ont donc condamné l'idée. Par prudence, je renonce donc à cette appellation pour m'en tenir désormais à la notion de marge de manœuvre ad hoc ou contextuelle. Il doit être clairement entendu que cette notion ne comporte aucune connotation de hiérarchisation.

et de radicaliser alors que, le plus souvent, la réalité appelle un effort constant et difficile de conciliation, de synthèse et d'équilibre entre divers impératifs en compétition.

La troisième direction débouche sur le terrain constitutionnel canadien. En matière de gestion de la diversité ethnoculturelle, le seul modèle qui prévaut en vertu de la loi canadienne est le multiculturalisme. La Cour suprême du Canada, qui a préséance sur les tribunaux des provinces, est tenue d'en tenir compte dans ses jugements²². Il est donc juste d'affirmer, en théorie du moins, que l'interculturalisme québécois ne peut être qu'une version du multiculturalisme.

Cette contrainte existe, incontestablement. Mais en pratique, on peut faire valoir que a) le multiculturalisme canadien fait déjà l'objet d'applications diverses dans les provinces anglophones, ce qui atteste une certaine flexibilité, b) le multiculturalisme canadien a beaucoup changé depuis 1971 et il continue de se transformer --son évolution récente le rapproche même étrangement de l'interculturalisme québécois (G. BOUCHARD, 2011a), ce qui élargit significativement le champ d'interprétation de l'article 27 de la charte, c) ces deux modèles peuvent être perçus comme deux applications différentes de l'orientation pluraliste, ce qui à la fois fonde le caractère distinctif de l'interculturalisme et peut assurer sa légitimité du point de vue canadien.

Cela étant dit, si ces facteurs semblent mettre l'interculturalisme à l'abri d'une intervention politique du gouvernement fédéral, il reste que les politiques québécoises inspirées de l'interculturalisme peuvent toujours être contestées devant la Cour suprême et être éventuellement annulées.

²² L'article 27 de la Charte canadienne des droits et libertés statue en effet que toute interprétation qui en sera faite « doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens ». Le texte ne fournit toutefois pas de définition de l'épithète « multiculturel ».

II/ CRITIQUE ET DÉFENSE DE L'INTERCULTURALISME COMME ARBITRAGE D'UN RAPPORT MAJORITÉ-MINORITÉS

En marge et dans le prolongement du Symposium international sur l'interculturalisme tenu à Montréal en mai 2011, quelques intervenants, au nom du libéralisme, du respect des droits et d'une certaine conception du pluralisme, ont critiqué ma version de l'interculturalisme québécois en faisant valoir les points suivants :

-Il n'existe pas de majorité culturelle au Québec et l'idée d'une dualité est donc sans fondement. Par ailleurs, il faut traiter avec des individus et non pas avec des pseudo-groupes, catégories, cultures, communautés, minorités ou « boîtes ». Il est préférable de tabler sur la citoyenneté (qui unit) plutôt que sur l'identitaire ou le culturel (qui divisent).

-Dans le même esprit, on rappelle que de nombreuses études ont montré le caractère friable et même artificiel des notions de frontières ethnoculturelles et identitaires; plutôt que des démarcations nettement circonscrites, on observe surtout des brouillages, des osmose, des entre-deux, des passages, le tout commandé par des stratégies, des négociations individuelles axées sur la construction d'identités « à la carte ».

-Selon un autre point de vue, il existe effectivement une majorité culturelle au Québec mais en faire un élément d'analyse est imprudent et même dangereux. Cela conduit à octroyer à la majorité une reconnaissance officielle, à l'amplifier et, du même coup, à créer un clivage Eux-Nous, à le durcir et à l'ouvrir à diverses formes de discrimination de la part de la majorité qui détient le monopole du pouvoir (les majorités sont dangereuses, il faut s'en méfier). C'est aussi consacrer une hiérarchie entre Québécois et stigmatiser les minoritaires, en particulier les immigrants.

-On fait valoir aussi que la majorité francophone n'est pas menacée, que l'insécurité qui s'y exprime n'est pas fondée, qu'elle relève d'un discours stratégique, et que de toute façon, toute mesure visant à atténuer le sentiment de vulnérabilité ne ferait qu'entretenir le niveau d'angoisse et aiguïser l'appétit de pouvoir de la majorité.

-Dans un cas comme dans l'autre, la démarche à préconiser consisterait à s'en tenir à une conception strictement civique (ou citoyenne) de la réalité ethnoculturelle en la centrant uniquement sur les droits et sur les individus, en conformité avec le libéralisme classique (dit procédural). En ce sens, l'identitaire et/ou le culturel ne doivent pas entrer en ligne de compte ou interférer dans la mise en oeuvre du pluralisme. Dans le cas contraire, on facilite « le retour de l'irrationnel ». L'idée sous-jacente, c'est que la règle de droit suffit à fonder une société.

-Un autre argument en faveur d'une démarche strictement civique, c'est qu'elle seule permet de contrer efficacement la discrimination et le racisme. Il est alors reproché à l'interculturalisme d'être un « culturalisme », du fait qu'il accorderait trop d'importance à la dimension culturelle de la diversité, négligeant ainsi des enjeux plus fondamentaux comme la discrimination et le racisme.

Comme on le voit, on est ici confronté à deux options correspondant à deux modèles de gouvernance de la diversité, deux voies possibles dans la poursuite du pluralisme, dans la consolidation d'une société libérale et l'atténuation du rapport majorité-minorités. Pour diverses raisons, c'est la seconde option, d'ordre strictement civique et d'inspiration soit républicaine, soit multiculturaliste (dans la mesure où elle ne reconnaît pas de culture majoritaire), qui me paraît très imprudente. Voici les raisons pour lesquelles je crois que la première, axée sur une recherche d'équilibres et ouverte à toutes les dimensions de la vie collective, me semble préférable.

A) Il existe une majorité culturelle au Québec, même s'il est difficile de la désigner précisément, encore une fois parce que son extension est variable, tout comme le degré de ferveur de ceux qui s'en réclament. Mes arguments à l'appui de cet énoncé sont les suivants. D'abord, suivant une logique très simple, si on ne reconnaît pas l'existence d'une majorité, comment peut-on parler de minorités? On est ici confronté à une difficulté de taille car au Québec, la perception de minorités ou de groupes (« communautés ») ethnoculturels est profondément ancrée (on pense à la représentation des Anglo-Québécois, des Juifs, des Chinois, des Italiens, des Grecs, des Arabes, des musulmans, etc). Par ailleurs, s'il n'y a ni majorité ni minorités, on rejoint encore ici

la définition du multiculturalisme, lequel représente la nation comme un ensemble d'individus, plus ou moins attachés par ailleurs à leur groupe d'origine.

Deuxièmement, comme dans toute société, il existe au Québec une élite culturelle dominante (c'est l'une des figures de la culture majoritaire) qui contrôle les grandes institutions. Cette élite tend à instituer ses valeurs et à gouverner suivant ses visions du monde et ses traditions. Cela a pour effet de marginaliser les autres valeurs, visions du monde et traditions, d'où il résulte souvent des formes de discrimination directe ou indirecte. C'est précisément le but des chartes et des pratiques d'accommodement, notamment, que d'apporter des correctifs à ces débordements.

Troisièmement et d'une manière plus spécifique, tel qu'indiqué plus haut, les membres de la culture fondatrice francophone forment au Québec un groupe majoritaire qui se reconnaît dans une identité et dans une mémoire enracinée dans ce que j'appelle des mythes directeurs. Ces mythes se nourrissent, notamment, a) d'une expérience de domination subie pendant plus de deux siècles, à la fois de l'extérieur (le régime colonial) et de l'intérieur (l'emprise du clergé et d'une bonne partie des élites), b) des luttes constantes menées pour assurer ici un avenir à la langue et à la culture francophone. Il a résulté du premier mythe un désir d'affirmation collective (de « reconquête ») et, du deuxième, un sentiment plus ou moins vif de fragilité et d'insécurité qui alimente une conscience du minoritaire. Ensemble, ils ont donné corps à un nationalisme porteur de valeurs particulières (égalité, justice sociale, solidarité...). Ses expressions et ses voies (tantôt conservatrices, tantôt libérales) ont changé avec les époques mais ce nationalisme a toujours été animé des mêmes motifs fondamentaux et, en quasi-totalité, par le même groupe (sauf pour les années récentes²³).

²³ On sait que l'option souverainiste, qui est la traduction politique la plus accusée du néonationalisme québécois, trouve maintenant des appuis significatifs hors de la majorité culturelle. Ainsi, selon un sondage CROP-Express réalisé en 2006, 30% des jeunes allophones appuyaient l'idée d'« un statut de pays pour le Québec ». Selon un autre sondage effectué par les soins de Génération Québec en 2003 auprès de 1025 jeunes répondants nés à l'étranger ou nés de parents immigrants révélait que 40% d'entre eux se montraient favorables à la souveraineté du Québec assortie d'une offre de partenariat avec le Canada, soit une proportion égale à celle qui était alors observée dans l'ensemble de la population québécoise (L. BEAULIEU, 2003).

Cette majorité culturelle s'est fait entendre à tout moment dans l'histoire du Québec : les nombreux épisodes de la lutte pour le français et (jusqu'aux années 1950) pour la religion catholique, les innombrables campagnes patriotiques, l'apologie de la vie terrienne, l'anti-américanisme, la promotion de l'amitié française et de la Francophonie internationale, le mouvement autonomiste puis souverainiste, etc. Plus récemment, c'est en son sein principalement que se sont élevées les voix qui ont donné naissance à la crise des accommodements²⁴. De même, les appels à la promotion de valeurs fondamentales comme la laïcité et l'égalité homme-femme s'enracinent en grande partie dans la mémoire de la Révolution tranquille célébrée comme un grand épisode de relèvement de la majorité francophone (anciennement canadienne-française).

En même temps, il est important de souligner que la majorité des membres de ce groupe culturel ont endossé le renouvellement identitaire issu de la Révolution tranquille (passage de la nation canadienne-française à la nation québécoise). Mais cet endossement s'est fait avec une conviction inégale. On note du reste depuis quelques années, chez certains membres de la majorité, une volonté de retour à la vieille identité « canadienne-française ».

Cela dit, il convient d'admettre sans réserve l'apport important des études postcoloniales ou postmodernes qui ont démontré le caractère construit, contradictoire et souvent arbitraire des identités (« négociées », « bricolées ») de même que les stratégies commandant la construction des mémoires collectives (surestimation de la continuité, sous-estimation de la diversité, etc). Il n'en demeure pas moins que les unes et les autres sont souvent perçues, intériorisées et vécues comme authentiques et jouent un rôle important dans la formation et l'évolution des consciences individuelles tout comme dans la motivation des comportements. En d'autres mots, si de nombreuses analyses montrent d'une manière convaincante qu'elles ne sont pas d'ordre « primordialiste » ou « substantialiste » (pour utiliser le vocabulaire convenu), on constate néanmoins qu'elles sont couramment vécues comme telles par un grand nombre de personnes. C'est le cas dans toutes les nations, en particulier dans des petites nations comme le Québec, anciennes colonies, minorités culturelles dans leur environnement continental et depuis

²⁴ Ce sont elles aussi qui se sont fait entendre le plus clairement au cours des audiences de la Commission Bouchard-Taylor, y exprimant un vif sentiment d'inquiétude pour la survie de ce qu'on appelait « notre identité », « notre culture » ou « nos valeurs ».

longtemps mobilisées autour de puissants mythes directeurs axés sur la survivance et le redressement collectif.

De la même façon, il faut certes de relativiser les notions de groupe et d'appartenance ethnoculturelle pour faire droit aux éléments de fluidité (par exemple, les identités multiples) évoqués plus haut. Mais encore une fois, il existe incontestablement des noyaux durs qui survivent à l'épreuve du temps (songeons aux populations Autochtones, à la minorité chinoise ou aux Juifs hassidiques de Montréal). L'interculturalisme doit tenir compte de ces deux dimensions : ce qui relève de la fluidité et ce qui relève de l'ancrage. C'est pourquoi, tout en reconnaissant l'existence de la culture majoritaire et des cultures minoritaires, il fait aussi la promotion d'une culture commune en tant que lieu de rencontre, d'échange et d'inventions.

Il est par ailleurs assuré que la majorité fondatrice recèle en elle-même plus de diversité que le discours dominant ne le laisse entendre. Cela dit, le sentiment d'une origine et d'une histoire communes, largement répandu au sein de la majorité, ne relève pas uniquement de l'ordre de la perception ou de la fiction. Ainsi, à l'aide de fichiers de population²⁵, on a pu démontrer qu'au sein de la population actuelle, une forte majorité (estimée à 70%-80%) des Québécois ayant le français comme langue maternelle avaient au moins un ascendant parmi les quelque 10 000 colons français établis en Nouvelle-France avant 1760, ce qui confère à cette population une structure assez exceptionnelle. Cette donnée, qui a toujours été reflétée dans le langage courant (« pure laine », « souche »...) vient tempérer une autre représentation (relativement récente) selon laquelle la population francophone québécoise serait très métissée²⁶. Cela dit, il reste que la diversité y est incontestablement présente et qu'elle est souvent sous-estimée sinon gommée.

²⁵ Le fichier BALSAC (Université du Québec à Chicoutimi) et le Registre de la population du Québec ancien (Université de Montréal). Voir H. CHARBONNEAU et *alii* (1987, Chapitre VI); H. VÉZINA, M. TREMBLAY et *alii* (2005, p. 255-258).

²⁶ Ce commentaire fait mieux voir pourquoi le multiculturalisme, qui ne reconnaît pas de culture majoritaire, a pu s'implanter au Canada anglophone sans susciter une forte résistance de la part du groupe culturel identifié à l'anglo-conformité. Selon divers estimés, la proportion des descendants d'origine britannique n'y serait plus que de 20% à 25%.

À la lumière de tous ces éléments combinés (langue commune, identité, mémoire, mythes directeurs, appartenance...), il paraît très difficile de nier qu'on soit en présence ici d'un groupe ethnoculturel majoritaire, étant bien entendu que sa consistance est variable et que ses frontières sont parfois poreuses. De même, pour toutes les raisons qui viennent d'être évoquées (en résumé : parce qu'il existe), je crois que ce groupe, à la fois majoritaire et minoritaire, a droit comme tout autre à une forme de reconnaissance. Il semble difficile de contester que son identité, ses traditions, sa mémoire et les valeurs dont elles sont porteuses sont aussi légitimes que celles des minorités ethnoculturelles.

B) Il existe un rapport majorité-minorités. C'est en quelque sorte un corollaire de ce qui précède. L'existence d'une majorité culturelle a pour contrepartie celle de minorités. Il est cependant à noter que ce corollaire peut être aussi le fruit de pratiques d'exclusion par une élite dominante qui rejette dans des marges des citoyens porteurs d'une différence (linguistique, religieuse, coutumière ou autre). Dans ce cas, les minorités prennent un caractère forcé, artificiel. Mais les minorités ne sont pas toujours l'effet d'une exclusion, elles peuvent résulter d'une volonté d'intégration particulière et parfois même d'une volonté de marginalisation. Le pluralisme s'intéresse à ces deux cas de figure : dans le premier cas, pour mettre fin à l'exclusion; dans le second, pour assurer à chaque minorité la possibilité d'un mode différent d'intégration (dans les limites des lois et règlements de la société).

Selon une conception du pluralisme, le rapport majorité-minorités doit être critiqué parce qu'il naîtrait d'une tension artificiellement entretenue par de fausses perceptions et parce que cette tension est porteuse de discrimination. Selon une autre conception –celle qui est défendue ici-- ce rapport comporte assurément un potentiel de tension et il y entre inévitablement une part de stéréotypes, mais il peut aussi résulter en grande partie de la volonté de nombreux citoyens de rester très proches de leur culture d'origine (ou de conserver un lien quelconque avec elle) et cette volonté doit être respectée au nom même du pluralisme.

Quoi qu'il en soit, l'existence d'un rapport majorité-minorités au Québec est indéniable. Ce rapport est largement nourri par l'insécurité linguistique et culturelle des Francophones, il est

au coeur de la réflexion québécoise sur la diversité depuis les années 1960²⁷ et il remplit le vocabulaire du débat public, autant chez les spécialistes que chez les non-spécialistes, comme on le voit dans la langue des essais, des médias (et comme on a pu le voir au Symposium international de Montréal en mai 2011 où divers intervenants y ont fait référence). Ce rapport est également nourri et attesté à la fois par un certain nombre d'intervenants qui se sont signalés par les critiques vigoureuses qu'ils ont adressées à la majorité fondatrice, qualifiée de xénophobe, repliée sur elle-même, etc (on pense ici à Mordecai Richler, William Johnson, Marc Angenot, Régine Robin et d'autres²⁸). Dans la direction opposée, il faut rappeler qu'au sein de la culture fondatrice, plusieurs intellectuels, au cours des quinze ou vingt dernières années, ont réaffirmé leur identification à la culture, sinon à la nation canadienne-française –ce groupe inclut une figure aussi éminente que le sociologue Fernand Dumont²⁹.

Certes, le rapport majorité-minorités se manifeste avec plus ou moins d'acuité selon les périodes. Par exemple, pour s'en tenir aux années récentes, un clivage Eux-Nous s'est fortement manifesté au moment du référendum de 1995 avec la déclaration du premier ministre Parizeau sur les «votes ethniques» et l'affirmation d'un «Nous» francophone qu'il opposait aux minorités. On sait aussi que ce clivage vient de traverser un moment particulièrement fort avec la crise des accommodements. Si l'on fait exception du rôle de certains médias qui se sont employés à exalter les passions, comment ne pas trouver la cause principale de cette crise dans une inquiétude ou un malaise qui est venu principalement du groupe culturel majoritaire (plus précisément : d'une frange très importante de ce groupe)? Ce sont les minorités et les immigrants qui étaient pointés du doigt parce qu'ils étaient dits réfractaires à la culture québécoise et représentaient une menace pour «nos valeurs et nos traditions»³⁰. Et on se rappellera que l'énoncé même du mandat de la Commission que j'ai coprésidée avec Charles Taylor parlait de

²⁷ Voir à ce sujet F. ROCHER, M. LABELLE *et alii* (2008).

²⁸ À propos de Mme Robin, voir par exemple (2009), un long réquisitoire sur le « nous » de la culture fondatrice. De la même auteure, on annonçait aussi en août 2011 la parution prochaine d'un essai intitulé *Nous autres, les autres*.

²⁹ Pour lui, la notion de nation québécoise était « une erreur », « une mystification » (F. DUMONT (1995, 1997a). Sur ce sujet : G. BOUCHARD (2001).

³⁰ Je m'en remets ici aux travaux de la Commission (exploitation d'un site internet interactif, 31 groupes-sondes, études de contenus de blogues, de divers corpus de courriels, de lettres aux journaux...) de même qu'à ses audiences privées et publiques (plus de 900 mémoires, 241 témoignages), incluant les 26 forums à travers le Québec.

l'équilibre à protéger « entre les droits de la majorité et les droits des minorités » (G. BOUCHARD, C. TAYLOR, 2008).

Cela dit, tel qu'indiqué plus haut, il est manifeste que de nombreux jeunes Québécois ne perçoivent pas la réalité interculturelle par le prisme de ce rapport, ce qui traduit un phénomène générationnel.

À une autre échelle, le langage même de la philosophie et de la science politique en Occident fait largement usage du rapport majorité-minorités (on le voit notamment dans le débat sur la neutralité ou non-neutralité culturelle des États-nations et dans la controverse opposant le libéralisme égalitarien et le libéralisme communautarien³¹). À l'échelle canadienne, on sait aussi que le débat constitutionnel ou politique fait couramment référence au Québec comme d'une minorité nationale. Or, de qui s'agit-il en l'occurrence sinon principalement des membres de la majorité francophone?³² Par ailleurs, toujours à l'échelle canadienne, un très fort clivage Eux-Nous a longtemps existé avant les années 1960 sur la base de la dualité Francophones-Anglophones. L'époque de la Survivance dans l'ensemble du Canada français (en gros : entre 1840 et 1950-60) a été marquée, en effet, par des luttes incessantes pour la défense de la langue et des institutions francophones. Ces luttes se sont déroulées essentiellement à l'échelle pancanadienne où les Canadiens français formaient une importante minorité face à la majorité anglophone³³. Il est permis de penser que le clivage actuel majorité-minorités au Québec a hérité une partie de l'ancien dans la mesure où il réactive les mêmes réflexes défensifs face à une menace (réelle ou perçue)³⁴.

³¹ Sur ce sujet : D. HELLY (2002).

³² D'autre part, cette référence, en elle-même, ne suppose-t-elle pas l'existence au Canada d'une majorité nationale? On retrouverait donc à cette échelle également un rapport majorité-minorités, même si le multiculturalisme nie l'existence d'une culture majoritaire au Canada (c'est le premier énoncé de la motion de 1971).

³³ Sur ce sujet, voir (entre de nombreuses autres références) Y. FRENETTE (1998), F. DUMONT (1997b).

³⁴ La dualité au Québec se manifeste sous bien d'autres figures. Par exemple, C. LECLERC (2010, chap. 1) la retrouve dans la coexistence inégale des langues littéraires au Québec, le français détenant le statut de « langue tutélaire » aux côtés de langues minoritaires, introduisant ainsi une hiérarchie dans ce que l'auteure appelle le « colinguisme ».

Au sein du Québec, certains analystes replient le rapport majorité-minorités (et le clivage Eux-Nous qu'il favorise) sur une supposée dichotomie Montréal-régions. Alors que les Montréalais seraient à l'aise avec la diversité ethnoculturelle, parce qu'ils sont en contact constant avec elle, les résidents des régions lui seraient réfractaires du fait qu'ils vivent dans un environnement beaucoup plus homogène. Le raisonnement est logique mais aucune donnée ne le démontre vraiment. De nombreux sondages sur les perceptions de la diversité réalisés au cours de la dernière décennie font plutôt voir des écarts non ou très peu significatifs entre Montréal et les régions, et parfois à l'avantage des régions³⁵. Dans le même esprit, il convient de rappeler que la plupart des épisodes qui ont nourri la crise des accommodements provenaient non pas des régions mais de Montréal (hidjab, kirpan, erouv, souccahs, synagogues, locaux de prières, vitres givrées, bains séparés, cours prénatals, décorations de Noël, etc). Il n'y a pas du reste à s'en surprendre puisque c'est au sein de cette population, en effet, que se concentre la diversité québécoise.

Je signale enfin que la dualité n'est pas propre au Québec. Diverses nations d'Europe ont évolué récemment ou évoluent présentement vers ce paradigme --c'est le cas notamment de l'Angleterre, des Pays-Bas, de la France, du Danemark, de l'Allemagne, de l'Italie et d'autres. Mais il est remarquable que, dans certains cas, cette dualité conduit non pas à l'interculturalisme, comme il arrive au Québec, mais à des formes d'assimilation³⁶.

C) L'interculturalisme ne crée pas le rapport majorité-minorités. Il ne le crée pas et il ne le favorise pas, mais il en prend acte, simplement du fait qu'il existe et qu'il pèse lourdement sur la vie interculturelle. Il cherche cependant à l'arbitrer, de façon à ce qu'il n'évolue pas vers un clivage Eux-Nous et des tensions susceptibles d'entraîner des formes de discrimination et d'exclusion. Il vise aussi à l'atténuer de diverses façons, notamment en imprégnant de pluralisme le curriculum scolaire (c'est l'une des réalisations les plus spectaculaires de l'interculturalisme québécois), en préconisant les rapprochements et interactions, en tablant sur les valeurs et

³⁵ Les résultats de ces sondages sont présentés dans M. GIRARD (2008).

³⁶ L'évolution du débat états-unien sur la diversité montre lui aussi des éléments de dualité de plus en plus accentuée et donne une nouvelle vie à la tradition assimilationniste. Ce changement est surtout alimenté par les immigrants latino-américains et, de façon plus générale, par la croissance démographique rapide des minorités (selon les derniers chiffres, elles représenteraient actuellement 37% de la population totale et tout près de la moitié de la sous-population des 18 ans et moins). L'ouvrage célèbre de S. P. HUNTINGTON (1996) est très représentatif de ce courant de pensée aux Etats-Unis.

symboles partagés et, plus généralement, en faisant la promotion d'une culture commune nourrie à la fois de la culture majoritaire et des cultures minoritaires. Il cherche donc à prévenir le durcissement des identités, des appartenances et des clivages ethnoculturels.

D) Il est utile de prendre acte du rapport majorité-minorités. Quatre motifs peuvent être ici invoqués. D'abord, cette dualité est une importante clé d'analyse. Dans le *Rapport* de la Commission Bouchard-Taylor, par exemple, la référence à la culture majoritaire et aux minorités revient plus de trente fois et elle faisait partie des points saillants livrés aux médias en mai 2008. Elle est indispensable, notamment, pour comprendre et éventuellement relativiser et dissiper la source même de la dualité (le plus souvent un malaise, une inquiétude suscitée par l'immigrant, comme je l'ai dit). Par ailleurs, si le culturel ou l'identitaire fait naître des divisions dans la société, on ne voit guère comment une démarche qui lui tournerait le dos en misant strictement sur la citoyenneté ferait vraiment avancer les choses. Il faut plutôt conjuguer ces deux dimensions dans une même démarche, mettre en œuvre un régime de citoyenneté qui intègre le culturel.

En deuxième lieu, comme l'a rappelé G. NOOTENS (2010, p. 65-67), la dualité est le lieu d'un rapport de pouvoir spécifique, et en l'occurrence d'un rapport de pouvoir très inégal qu'il importe donc de mettre au jour et de confronter afin de supprimer les obstacles systémiques à l'intégration et à l'équité. Comme toutes les majorités démocratiques, le groupe culturel francophone, en tant que groupe dominant, est susceptible de favoriser une gouvernance qui ne rend pas toujours justice à la diversité (y compris la diversité qui existe en son propre sein)³⁷. Il y a donc ici un important devoir de surveillance à exercer et des correctifs à apporter (ce qui est le but des accommodements, des mesures d'accès à l'égalité, etc). C'est l'un des mérites de l'interculturalisme que de bien mettre en lumière ce rapport de pouvoir. Sur ce terrain, les modèles fondés sur le paradigme de la diversité sont vulnérables dans la mesure où ils peuvent conduire à occulter l'existence d'une culture majoritaire et d'un rapport de domination.

Troisièmement, l'analyse du rapport majorité-minorités aide à concevoir et à mettre en œuvre des politiques mieux adaptées et une gestion plus efficace de la diversité, par exemple en

³⁷ La crise des accommodements, par exemple, a bien révélé que les demandes ne provenaient pas toutes des minorités ou des immigrants.

favorisant a) diverses formes de rapprochements et d'interactions entre la majorité et les minorités, b) une connaissance et une compréhension mutuelles entre ces groupes de façon à combattre les stéréotypes et l'exclusion, c) une sensibilisation, au sein de la majorité fondatrice, à la diversité et aux changements profonds qu'elle introduit dans la société, d) la participation à la vie civique comme lieu de rencontre et de mobilisation.

Enfin, à l'heure où la dualité gagne du terrain à peu près partout en Occident, ne serait-il pas étrange que des scientifiques relèguent à l'arrière-plan un phénomène aussi lourd de conséquences?

Est-ce là, demandera-t-on, favoriser « le retour de l'irrationnel »? Je soumets trois remarques à ce sujet. D'abord, la question donne à entendre que l'irrationnel a été subjugué par la raison comme force motrice de l'évolution des sociétés occidentales. C'est de toute évidence un énoncé qui se heurte à d'innombrables contre-exemples (il suffit de se reporter à l'actualité internationale). Deuxièmement, cet « irrationnel » malfaisant dont il faudrait se débarrasser, de quoi se compose-t-il au juste? Il y a, sans aucun doute, bien des perceptions erronées, des distorsions, des conceptions extrémistes qu'on se doit de condamner et de combattre. Mais sont également mises en cause ici des appartenances et des fidélités fondées sur des valeurs, des convictions morales ou religieuses, des aspirations fondamentales, des traditions, des héritages, des solidarités –en somme, tout un bagage symbolique qui ne relève pas en premier lieu de la raison et qui fonde néanmoins le social, qui le soude, lui donne sens et le pousse vers le changement. Enfin, on s'accordera, j'imagine, sur le fait que tout ce qui est irrationnel n'est pas nécessairement déraisonnable.

Cela dit, comme l'enseigne aussi bien l'histoire ancienne que récente, l'irrationnel peut se prêter aux pires débordements. Le remède à cela, s'il en est un, ne consiste certainement pas à prétendre le bannir, ce qui serait verser dans une dangereuse utopie³⁸, mais à tenter de mieux le comprendre (dans ses racines, ses mécanismes, ses expressions), de le contenir et de l'orienter en oeuvrant à la promotion de la démocratie, en éveillant la conscience des citoyens, en les responsabilisant dès le plus jeune âge grâce à l'éducation, en militant pour des sociétés plus

³⁸ Il faudrait alors éradiquer le mythe, le religieux, l'identitaire et tout ce qui repose sur l'émotion?

justes, plus égales, plus inclusives, en favorisant un débat public ouvert et équitable et, enfin, en encourageant la formation de nombreux groupes voués à la réflexion civique, à l'avancement de l'éthique publique et à la conscientisation. Sur ce plan, nous le savons bien, rien n'est jamais acquis; il revient à chaque génération de veiller à l'ordre moral des sociétés et à équilibrer la raison et l'émotion.

Revenons au contexte québécois. Depuis quelques années, une droite énergique est en émergence qui rejette d'emblée le pluralisme (une orientation qui condamnerait les membres de la majorité fondatrice à renoncer à ce qu'ils sont), affiche de fortes sympathies pour des formules assimilationnistes et porte peu d'attention aux problèmes de l'exclusion, de la discrimination et du racisme auxquels sont confrontés les immigrants et les membres des minorités. Son programme consiste à octroyer formellement un statut prédominant à la majorité, à instituer en quelque sorte une hiérarchie officielle au sein de notre société. C'est clairement ce que propose le modèle dit de la convergence (ou tout au moins l'interprétation qui en est proposée), selon lequel la nation québécoise est constituée essentiellement du vieux noyau francophone (anciennement canadien-français) dans lequel on s'attend à ce que les immigrants et les minorités se fondent progressivement --faute de quoi, croit-on comprendre, ils sont voués aux marges, c'est-à-dire à l'exclusion. Quant à la stratégie mise en oeuvre, elle consiste à exploiter le champ identitaire de façon à exacerber la dualité et le clivage Eux-Nous en jouant sur les peurs et les stéréotypes, en stigmatisant l'immigrant, en martelant la thématique de l'insécurité, en faisant miroiter les horizons les plus sombres quant à l'avenir de la francophonie québécoise, en faisant de l'Autre le bouc émissaire, en accusant le groupe majoritaire de mollesse, de naïveté, d'inconséquence, et en l'invitant à surmonter son complexe de culpabilité, à se tenir debout, à se raidir³⁹.

Ce courant est très actif dans le milieu universitaire, il est très présent dans les médias, il compte de forts appuis dans la population (comme en font foi les sondages et les lignes ouvertes) et il rencontre d'importantes sympathies dans des milieux politiques, y compris au sein du parti formant l'opposition officielle.

³⁹ Pour sa part, parlant au nom des Québécois du « nous » majoritaire, Jean François Lisée souhaite qu'ils « se musclent l'épine dorsale » (J. F. LISÉE, 2007, p. 30). Voir aussi le mémoire que le même a présenté à la Commission Bouchard-Taylor («Pour un nouvel équilibre entre tous les «Nous» Québécois», <http://www.accommodements.qc.ca/documentation/memoires/A-N-Montreal/lisee-jean-francois.pdf>). Mais on pourrait référer ici à de nombreux intervenants qui font la promotion des mêmes idées.

Dans ces circonstances, la question qui se pose au premier chef est la suivante : à la recherche d'un modèle de gestion démocratique et pluraliste de la diversité, faut-il admettre dans la réflexion le champ culturel et identitaire ou –selon l'argumentaire de la seconde option évoquée plus haut-- l'en exclure, s'en tenir à une approche strictement civique de droits individuels et laisser ainsi le monopole du culturel et de l'identitaire à une droite anti-pluraliste qui va l'investir, l'exploiter à sa guise et s'y appuyer pour assurer son expansion? Dans cette dernière hypothèse, le pluralisme, le libéralisme et les chartes seraient conspués et dénoncés --ils le sont déjà-- comme étant ennemis de la majorité culturelle, réfractaires à sa mémoire et à ses aspirations légitimes. Le combat pour une société égalitaire et inclusive serait gravement compromis.

Je me permets d'y revenir : l'interculturalisme ne crée ni n'encourage la dualité; il la prend en compte là où elle s'est installée afin de l'arbitrer et de l'atténuer. La nier ou l'ignorer serait imprudent, ce serait créer les conditions favorables à son durcissement et faire obstacle au pluralisme. Ce serait aussi instaurer au Québec une forme de multiculturalisme, lequel n'est pas adapté aux réalités québécoises, comme le rappelle le *Rapport* de la Commission Bouchard-Taylor (p. 121).

E) La majorité fondatrice québécoise, qui est également une minorité, mérite elle aussi reconnaissance et protection. D'abord, elle détient la même légitimité que les cultures minoritaires. En outre, au titre de l'héritage (voir plus haut), elle assure une contribution substantielle au fondement symbolique de la société québécoise. Enfin, elle est elle-même sur le continent nord-américain une minorité qui a toujours éprouvé un sentiment d'insécurité. Les sources et l'intensité de cette inquiétude ont varié avec le temps mais il s'agit là d'un paramètre important dans le devenir du Québec francophone et il ne peut pas être imputé simplement à des perceptions erronées ou manipulées. Certaines données laissent même prévoir un accroissement du sentiment d'insécurité au cours des prochaines années, avec pour conséquence possible l'essor d'un clivage Eux-Nous avec le potentiel de tensions qu'il recèle. Ainsi, la proportion des Québécois issus de l'immigration va doubler d'ici vingt ans. Les Québécois dont la langue maternelle est le français sont d'ores et déjà légèrement minoritaires dans l'Île de Montréal.

D'autres tendances démographiques vont dans le même sens, notamment la sous-fécondité et le vieillissement de la population (les Québécois de moins de 20 ans représentaient 40% de la population en 1971, 26% en 1991 et 22% en 2011 --M. PAGÉ, 2011). Il faut ajouter à cela l'impact de la mondialisation qui, quoi qu'on dise, s'exprime surtout en anglais (du moins en Occident et sur quelques autres continents)⁴⁰. Parallèlement, à cause de sa faible fécondité, la majorité fondatrice va vraisemblablement continuer à se contracter⁴¹.

On observe par ailleurs que les jeunes Québécois sont très séduits par les pratiques culturelles d'origine ou de type américain. Enfin, certains signes amènent à se demander si la ferveur dont la langue française a toujours été l'objet au Québec ne serait pas en train de se refroidir quelque peu chez une partie de la jeune génération, celle qui est très intégrée à la mondialisation et très ouverte à la culture qui s'exprime en anglais⁴². Dans ce contexte, ce n'est pas faire preuve d'alarmisme que de nourrir une inquiétude pour le français et pour la francophonie québécoise. Il est légitime de lui allouer des protections particulières, comme ce fut le cas avec la loi 101⁴³.

Est-ce là une volonté d'apaisement mal inspirée de nature à accroître l'insécurité en l'accréditant, plutôt qu'à la réduire? En guise de réponse, on peut se reporter justement à l'exemple de la loi 101 et aux effets qu'elle a entraînés non seulement sur la majorité culturelle mais sur l'ensemble de notre société. Le groupe majoritaire s'en est trouvé sécurisé au point que, vingt-cinq ans plus tard, on a pu l'accuser d'avoir perdu sa vigilance à l'endroit des nouveaux périls menaçant le français. Quant au reste, la loi 101 a instauré une véritable paix linguistique au terme de quinze ans de conflits en plus de contribuer substantiellement à une redéfinition de

⁴⁰ Certains, se voulant rassurants, évoquent le poids et l'influence croissante des Chinois et des Indiens à l'échelle internationale. Soit, mais dans quelle langue les Occidentaux communiqueront-ils massivement avec ces populations, sinon l'anglais?

⁴¹ On perçoit ici, sous un autre jour, l'importance de la culture commune. Pour la majorité culturelle en décroissance démographique, elle offre un horizon positif, une possibilité de redéfinition et d'expansion dans une perspective élargie.

⁴² Pensons, notamment, à la controverse qui a entouré le contenu des grands spectacles de variété présentés à Québec et à Montréal durant l'été 2011; ou à celle qu'a soulevée, en 2008, la prestation du très britannique Paul McCartney sur les Plaines d'Abraham à l'occasion du 400^e anniversaire de Québec...

⁴³ Cela dit, ces protections doivent être soigneusement calibrées. Ainsi, je crois que le projet d'étendre la loi 101 au niveau collégial, mis de l'avant dans le débat public en 2010-2011, n'était pas acceptable pour diverses raisons.

l'identité nationale désormais ouverte à l'ensemble des citoyens du Québec. Cette loi, controversée à l'origine, fait maintenant l'objet d'un fort consensus.

Il est donc possible sinon vraisemblable que le rapport majorité-minorités soit installé pour longtemps dans la réalité ethnoculturelle au Québec. Mais ceci n'empêche pas la croissance d'une culture commune. Et la société québécoise, dans son ensemble, restera toujours soudée au plan de la citoyenneté par un ensemble de droits et d'engagements mutuels.

F) Les majorités ne sont pas toutes viles. En se référant à de nombreux précédents en Europe et ailleurs, on parlera peut-être d'imprudence, de risques de dérapage de la part d'une majorité devenant tout à coup ambitieuse, peut-être arrogante, revancharde même? Si on cherche dans l'histoire ancienne et récente du Québec des antécédents qui fourniraient des fondements à une telle inquiétude, on n'en trouvera guère. Le Québec francophone est une ancienne colonie qui a dû elle-même subir la domination d'une puissance orgueilleuse, convaincue de sa supériorité. À diverses reprises, le Canada français a dû résister à des tentatives d'assimilation et à diverses formes de discrimination. Et quand, à partir des années 1960, les Québécois francophones ont vraiment résolu de s'affranchir et de s'affirmer collectivement en se nourrissant d'une nouvelle ferveur nationaliste, qu'ont-ils fait? Ils se sont signalés par un ensemble de politiques progressistes, libérales et pluralistes portées par un idéal démocratique axé sur l'égalité sociale.

Pour ce qui est de la période antérieure à la Révolution tranquille (la « grande noirceur »), elle se signale surtout par des orientations et des politiques très conservatrices dont les Francophones eux-mêmes ont souffert. L'antisémitisme y était toutefois courant, surtout parmi les élites (G. BOUCHARD, 2000), la censure cléricale sévissait et les décideurs, surtout sous le régime duplessiste, ne se montraient pas toujours très sensibles aux droits de la personne. Mais à tout prendre, en termes de discrimination et d'injustices sociales, le dossier du Québec ancien paraît bien léger quand on le compare à celui du Canada, des États-Unis et de la plupart des pays européens⁴⁴. À vrai dire, pour ce qui est de l'essor du pluralisme au Québec, le principal risque à considérer sérieusement en ce moment vient de la droite en émergence, évoquée plus haut, dont il importe précisément de contrer l'expansion en la combattant sur son terrain de prédilection.

⁴⁴ Voir à ce sujet G. BOUCHARD (2005).

Certes, il reste que tout rapport inégal de pouvoir est dangereux et toute majorité est susceptible de verser dans la domination. C'est pourquoi il faut faire preuve de vigilance et mettre en place des mécanismes de protection des citoyens, en particulier ceux qui se démarquent de la culture majoritaire. Mais tout comme la vertu, le vice est inégalement distribué et il est imprudent d'installer toutes les majorités dans un même sentiment général de culpabilité a priori. Lorsque ce sentiment n'est pas fondé, il peut en résulter un ressentiment nuisible au pluralisme. Il faut plutôt juger à la pièce, s'assurer de contrer efficacement les violations des droits et s'efforcer de promouvoir parmi la majorité –comme dans l'ensemble de la société-- les valeurs d'ouverture, de compréhension mutuelle et de solidarité.

G) La règle de droit ne suffit pas à fonder une société. L'énoncé voulant que la règle juridique et la rationalité qui la fonde suffisent à la vie sociale découle d'une conception désincarnée et irréaliste du droit qui se trouve ainsi extrait de ses racines et de son environnement socioculturel. Il en va ainsi de la vision du citoyen rationnel, auto-suffisant et auto-construit, qu'il faut protéger des intrusions (des « contaminations »?) des instances collectives. C'est là un noble idéal que certains atteignent peut-être mais qui, sociologiquement, reste une vue de l'esprit. Suivant le cheminement le plus courant, l'individu se forme dans le milieu où il naît et grandit, à même un héritage complexe de sentiment, d'émotion et de raison, et c'est à partir de ce bagage qu'il peut accéder progressivement à des normes plus abstraites et plus rationnelles, à des visées et principes universels. Mais ces normes et ces principes restent toujours liés de quelque façon au bassin de valeurs, d'aspirations, de fidélités, de mémoire et d'identité dont ils émanent et dont ils continuent à se nourrir. De même, une société ne se perpétue et se développe qu'en s'appuyant sur un fondement symbolique fait de valeurs et de repères partagés qui entretiennent avec le droit des rapports d'action-réaction.

C'est pour ces raisons que l'interculturalisme, en tant que recherche d'équilibres, plaide pour les médiations, les interpénétrations, les passerelles, les synthèses, comme le veulent le tissu et le mouvement de la vie sociale.

Le type de libéralisme qui préconise un individualisme radical porte fondamentalement une volonté d'amputation et d'appauvrissement des citoyens, invités à se départir de ce qui, dans toute société, contribue au premier chef à nourrir les émotions, à structurer les identités et à donner sens à la vie. Ma vision de l'interculturalisme –et de l'orientation pluraliste qui le nourrit- repose sur la conviction qu'il est possible et nécessaire de conjuguer les prérogatives de l'individuel et du collectif, du juridique et du culturel.

H) La lutte contre la discrimination et le racisme est l'une des priorités de l'interculturalisme. L'accent sur l'intégration, tel que signalé déjà, vise notamment l'insertion économique et sociale tandis que l'orientation pluraliste engage au respect des droits et à la poursuite de l'égalité. Enfin, l'analyse proprement culturelle est indispensable pour déraciner les préjugés et les stéréotypes qui servent d'alibis à la xénophobie, à la discrimination et au racisme.

III/ CONCLUSION

1) On se trouve donc face à deux options correspondant à deux modèles de gouvernance et à deux types de libéralisme ou de pluralisme entre lesquels le Québec doit choisir. L'un, s'inspirant en partie du multiculturalisme et en partie du modèle républicain, préconise une approche strictement civique et individuelle et en vient à établir une double disjonction ou dichotomie, d'une part entre le juridique et le culturel (ou l'identitaire), d'autre part entre l'individuel et le collectif. L'autre modèle, l'interculturalisme, vise à surmonter ces éléments dichotomiques en favorisant des passerelles, des synthèses qui offrent une image plus complète de la dynamique sociale, donnent plus de latitude aux citoyens, garantissent une meilleure prise sur le réel et ouvrent la porte à des politiques mieux adaptées au contexte québécois. Il ne s'agit aucunement ici de prendre des distances par rapport au pluralisme mais, au contraire, d'en concevoir une définition qui soit mieux adaptée aux réalités québécoises en vue d'un plein épanouissement de cet idéal. C'est dans cet esprit que je préconise, notamment, une prise en compte prudente du rapport majorité-minorités et de la dynamique identitaire qui lui est associée.

2) Pour ce qui est de l'ouverture à la diversité et du respect des droits des minorités, je ne renie donc rien des positions exprimées dans le *Rapport* de la Commission Bouchard-Taylor le quel, je

le rappelle, contient l'essentiel des propositions que j'ai présentées ici en les explicitant (recherche d'équilibres, rapport majorité-minorités, non-neutralité culturelle des États, marge de manoeuvre, culture fondatrice, accent sur l'intégration dans la réciprocité...). Tout comme le libéralisme, le pluralisme est une orientation générale dont chaque société ou nation doit préciser les modalités d'application en fonction de sa réalité.

3) À propos de l'interculturalisme en tant que recherche d'équilibres et pratique d'arbitrages, cet objectif sollicite la réflexion et l'action dans plusieurs directions, dont voici divers exemples :

- Conjuguer, au sein de la culture québécoise, les éléments de continuité (identifiés à la majorité) avec les éléments de diversité introduits par l'immigration (identifiés aux minorités);

- Concevoir des aménagements qui tiennent compte du double statut de la culture fondatrice francophone, laquelle constitue à la fois une majorité et une minorité;

- Conjuguer la reconnaissance de la majorité fondatrice, dont la continuité doit être assurée, avec la promotion d'une culture commune, en expansion;

- Promouvoir une conception du droit qui prenne en considération la légitimité des identités et des aspirations dont elles sont porteuses;

- Assurer l'avenir et le développement de la langue française sans compromettre la croissance du plurilinguisme;

- Mettre en œuvre des politiques qui concilient l'individuel et le collectif.

- Aménager la diversité de manière à départager équitablement au sein des diverses traditions, visions du monde et aspirations en présence celles qui peuvent être érigées en valeurs fondamentales, celles qui sont légitimes mais relèvent de choix particuliers et, enfin, celles qui doivent être rejetées;

-Reconnaître les appartenances, les traditions et les identités en évitant de les durcir ou de créer des frontières artificielles qui briment l'individu;

-Faire droit à la diversité tout en évitant les risques de fragmentation;

-Enseigner une mémoire nationale qui se structure autour du passé de la majorité et qui le reflète intégralement, tout en intégrant et en valorisant les trajectoires des minorités, en particulier les idéaux dont ces trajectoires sont porteuses;

-Aménager la diversité religieuse dans le respect des droits, avec le double souci d'éviter l'exclusion et de sauvegarder les principes fondateurs de la laïcité;

-En matière d'accommodements, établir un équilibre fonctionnel entre la formulation de normes précises et la marge de manœuvre dont ont besoin les décideurs dans les institutions.

Tout cela fait de l'interculturalisme québécois un modèle complexe, qui loge à l'enseigne de la prudence et de la nuance. En ce sens, il est un modèle « hybride »⁴⁵ construit autour de quelques idées directrices, axé sur une recherche d'équilibres⁴⁶. Sur la base du rapport majorité-minorités, il essaie de marier, à l'enseigne du libéralisme, le civique et le culturel, l'individuel et le collectif. On pourrait certes souhaiter une formule plus simple, mais comme on le voit avec les modèles assimilationnistes, la simplicité en matière de diversité ethnoculturelle est souvent réductrice; elle favorise les tensions et peut être source d'exclusions.

4) L'interculturalisme fait appel à des négociations et médiations constantes pour aplanir les divergences inhérentes à la rencontre des cultures. Ici, les premiers acteurs sont les citoyens, engagés quotidiennement dans la gestion de la diversité. À un autre niveau se trouvent les décideurs au sein des institutions publiques et privées. Mais tout cela pose la question de l'arbitrage de ces échanges : qui tranche les différends persistants? Dans une société

⁴⁵ Alain-G. Gagnon, communication personnelle.

⁴⁶ En un sens, tous les régimes pluralistes sont en quelque sorte voués à la recherche d'équilibres. Mais c'est tout particulièrement le cas lorsqu'un modèle entend arbitrer un rapport majorité-minorités.

démocratique, on doit s'en remettre d'abord au débat public, puis aux instances politiques et, en dernier recours, aux tribunaux. L'idéal, de toute évidence, c'est que le citoyen lui-même prenne en charge cet arbitrage. C'est pourquoi il importe de l'informer, de le sensibiliser et de le responsabiliser. Pour le reste, il est évident que la société québécoise, comme toute autre, est le lieu de rapports de pouvoir structurels, source d'inégalités diverses. L'interculturalisme ne peut certes s'en désintéresser, mais on pénètre ici sur un terrain beaucoup plus vaste.

5) En proposant la présente analyse, je suis parfaitement conscient d'aller à contre-courant d'une opinion répandue selon laquelle le Québec a tellement évolué depuis quelques décennies que cette vision d'un rapport majorité-minorités est maintenant dépassée. Mon analyse propose une représentation différente, essentiellement sur deux plans. D'abord, je crois avoir établi que ce rapport existe bel et bien et qu'il constitue une donnée centrale dont il faut prendre compte, que la chose plaise ou non. De plus, en accord avec les exigences même du pluralisme, il n'est pas si évident que le « progrès » doive se mesurer au rythme de l'effacement de la culture fondatrice francophone. Cette culture majoritaire, qui est en même temps une minorité, a droit elle aussi à une reconnaissance; on ne peut pas dénier à ses membres le droit d'y rester attachés si tel est leur choix. Pour faire avancer le pluralisme au Québec, il faut donc s'en remettre à une conception et à des voies plus complexes –par exemple, en encourageant les membres de la majorité fondatrice à s'investir dans la culture commune.

6) Cet essai met de l'avant un mode d'aménagement de la réalité ethnoculturelle québécoise à la lumière de l'interculturalisme et suivant le paradigme de la dualité. Mais il va de soi que les arrangements ici proposés ont un caractère contextuel et ne conviennent pas nécessairement à d'autres nations où la réflexion s'inscrit également dans la dualité. Celle-ci, tout comme l'interculturalisme, doit rester ouverte à une grande variété de formules.

RÉFÉRENCES

- BOUCHARD Gérard (2001). « Sur le modèle de la nation québécoise et la conception de la nation chez Fernand Dumont », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 9, n° 2, p. 144-159.
- BOUCHARD Gérard (2005). « L'imaginaire de la grande noirceur », *Recherches sociographiques*, 2005, Vol. XLVI, no 3, p. 411-436.
- BOUCHARD Gérard (2011a): « Qu'est ce que l'interculturalisme? », *McGill Law Journal/Revue de droit de McGill*, vol. 56, n° 2, février, p. 395-433 (version anglaise, p. 435-468).
- BOUCHARD Gérard (2011b). « L'interculturalisme comme recherche d'équilibres », conférence d'ouverture du Symposium international sur l'interculturalisme, Montréal, 25-27 mai (www.symposium-interculturalisme.com).
- BOUCHARD Gérard, TAYLOR Charles (2008). *Fonder l'avenir : Le temps de la conciliation*, Rapport de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, Gouvernement du Québec, 310 pages.
- CHARBONNEAU Hubert et alii (1987). *Naissance d'une population. Les Français établis au Canada au XVIIe siècle*, Paris, Presses universitaires de France/Presses de l'Université de Montréal, 232 pages.
- DUMONT Fernand (1995). *Raisons communes*, Montréal, Les Éditions du Boréal, 255 pages.
- DUMONT Fernand (1997a). *Récit d'une émigration : mémoires*, Montréal, Boréal, 268 pages.
- DUMONT Fernand (1997b). « Essor et déclin du Canada français », *Recherches sociographiques*, vol. XXXVIII, n° 3, p. 419-467.
- FRENETTE Yves (1998). *Brève histoire des Canadiens français*, Montréal, Boréal, 211 pages.
- GIRARD Magali (2008). « Résumé de résultats de sondages portant sur la perception des Québécois relativement aux accommodements raisonnables, à l'immigration, aux communautés culturelles et à l'identité canadienne-française », Rapport de recherche # 19 présenté à la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, mars, 115 pages.
- HELLY Denise (2002). « Cultural Pluralism : An Overview of the Debate since the 60s », *The Global Review of Ethnopolitics*, vol. 2, n° 1, September, p. 75-96.
- HUNTINGTON Samuel P. (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Simon & Schuster, 367 pages.

- JUTEAU Danielle (1999). *L'ethnicité et ses frontières*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 226 pages.
- LECLERC Catherine (2010). *Des langues en partage? Cohabitation du français et de l'anglais en littérature contemporaine*, Montréal, XYZ, 412 pages.
- LISÉE Jean-François (2007). *Nous*, Montréal, Boréal, 108 pages.
- MACLURE Jocelyn, Taylor Charles (2010). *Laïcité et liberté de conscience*, Montréal, Boréal, 164 pages.
- MALEŠEVIĆ Siniša, HAUGAARD Mark (eds.) (2007). *Ernest Gellner and Contemporary Social Thought*, Cambridge, Cambridge University Press, 274 pages.
- NOOTENS Geneviève (2010). « Penser la diversité : entre monisme et dualisme », dans Bernard Gagnon (dir.) *La diversité québécoise en débat. Bouchard, Taylor et les autres*, Montréal, Québec Amérique, p. 56-73.
- PAGÉ Michel (2011). « Le Québec français est-il décompté? », *Le Devoir*, 13 juillet 2011, p. A7.
- ROBIN Régine (2009). « Une dissonance inquiète », *Liberté*, no 286, « Littérature 1959-2009 », novembre, 127 pages.
- ROCHER François, LABELLE Micheline, FIELD Ann-Marie, ICART Jean-Claude (2008). *Le concept d'interculturalisme en contexte québécois : généalogie d'un néologisme*. Rapport de recherche n° 3, Commission Bouchard-Taylor, 64 pages.
- VÉZINA Hélène, TREMBLAY Marc et alii (2005). « Origines et contributions génétiques des fondatrices et fondateurs de la population québécoise », *Cahiers québécois de démographie*, Vol. 34, n° 2, automne, p. 255-258.



Symposium international sur l'interculturalisme

DIALOGUE QUÉBEC-EUROPE

Montréal

Du 25 au 27 mai 2011

Conférence d'ouverture
Vivre ensemble dans l'égale dignité

Gabriella Battaini-Dragoni

Directrice Générale de l'Éducation, de la Culture et
du Patrimoine, de la Jeunesse et du Sport
Coordinatrice du dialogue interculturel
Conseil de l'Europe, Strasbourg, France

Notice biographique

Responsable-adjointe pour l'Europe d'Interculturalisme 2011, Gabriella Battaini-Dragoni est Directrice Générale de l'Éducation, de la Culture et du Patrimoine, de la Jeunesse et du Sport au Conseil de l'Europe. En 2005, Madame Battaini-Dragoni a été nommée Coordinatrice pour le Dialogue Interculturel et, à ce titre, a été responsable de la préparation du *Livre Blanc* du Conseil de l'Europe sur le dialogue interculturel, adopté le 7 mai 2008 au niveau ministériel, premier document de ce genre au niveau international, et de la campagne du Conseil de l'Europe «Dites NON à la discrimination». Madame Battaini-Dragoni est régulièrement invitée comme intervenante aux Nations Unies, à l'OCDE, à l'OSCE et aux réunions de l'Union européenne. Le site www.coe.int/T/F/c présente de plus amples informations sur la Direction Générale de l'Éducation, de la Culture et du Patrimoine, de la Jeunesse et du Sport.

Vivre ensemble dans l'égle dignité

Résumé

Dans les débats politiques actuels en Europe, la diversité culturelle joue un rôle toujours plus important ; la « multiculturalité » est loin d'être acceptée par tous. Depuis les années 1990, les sociétés européennes se trouvent face à de nouveaux défis interculturels. Le concept du dialogue interculturel naquit d'abord dans le contexte des minorités nationales, ensuite dans le contexte de la diversité culturelle générée par l'immigration répandue. Le *Livre blanc sur le dialogue interculturel*, lancé en 2008 par le Conseil de l'Europe, essaye de clarifier le concept et introduit la distinction entre cinq aspects importants : la gouvernance démocratique de la diversité culturelle ; le préalable de la participation de tous ; les compétences interculturelles ; les espaces du dialogue ; et les aspects internationaux. Le Conseil de l'Europe a lancé plusieurs grands projets européens afin de promouvoir le dialogue interculturel, tels que les initiatives visant à améliorer la situation des Roms ; les « Cités interculturelles » ; la campagne « Dites non à la discrimination » ; les échanges sur la dimension religieuse du dialogue interculturel ; le « Centre Wergeland » ; et plusieurs projets jeunesse.

Vivre ensemble dans l'égalité

« L'interculturalisme » et « l'interculturalité » – le titre de la soirée se prête parfaitement à l'ouverture d'un symposium transatlantique.

Le titre est parfait parce qu'il s'agit là de deux concepts qui, depuis quelques années, n'ont cessé de soulever, partout dans le monde, des controverses politiques et académiques acharnées. Deux concepts dont la définition courante est suffisamment vague pour donner lieu à des malentendus tenaces. Bref, deux concepts qui méritent pleinement ce débat international et intense, entre les éminents experts rassemblés ici ce soir.

Multiculturalité et multiculturalisme

Il y a quelques semaines, dans son discours à la Conférence sur la sécurité à Munich, le Premier ministre britannique, M. Cameron, a parlé des racines du terrorisme. Une des raisons fondamentales, disait-il, est celle que « sous la doctrine du multiculturalisme d'Etat, nous avons encouragé différentes cultures à vivre des vies séparées, indépendamment les unes des autres, et indépendamment du courant majoritaire. Nous n'avons pas développé une vision de la société à laquelle ces communautés jugent qu'elles veulent appartenir. »

M. Cameron n'est pas le seul à formuler une telle critique fondamentale. Partout en Europe, il y a des hommes et des femmes politiques qui expriment leurs doutes, leurs angoisses face à l'intégration parfois lente et incomplète des migrants ou d'autres minorités. La ghettoïsation, l'échec éducatif, le chômage, la discrimination, la marginalisation, les stéréotypes sont d'autres symptômes de ce problème.

Ceci dit, il est important de distinguer — comme M. Cameron l'a fait à juste titre dans son discours de Munich — deux notions différentes : d'une part, la

«multiculturalité» de nos sociétés, un fait indiscutable dans l'ensemble de l'Europe; et, d'autre part, l'approche politique que nous appelons le «multiculturalisme».

L'organisation intergouvernementale paneuropéenne pour laquelle je travaille, le Conseil de l'Europe, a insisté ces dernières années à plusieurs reprises sur cette distinction très importante. La multiculturalité, ou la diversité culturelle, est une réalité et le restera que cela nous plaise ou non. Pour certains pays c'est une situation nouvelle, comme pour l'Irlande, un pays qui pendant des siècles a été une région d'émigration et non pas d'immigration. Pour d'autres — comme la Fédération de Russie avec environ 160 ethnies différentes vivant au sein de ses frontières — c'est une situation plutôt habituelle, bien que l'immigration issue de l'Asie centrale pose de nouveaux défis.

La « multiculturalité » est un fait social. Le « multiculturalisme » est une approche politique – une approche périmée. Après quelques décennies de stratégies « multiculturalistes » dans plusieurs pays européens — pas tous, force est de le constater —, nous sommes arrivés à la conclusion que le multiculturalisme est un concept insuffisant. Critiquer le multiculturalisme ne signifie pas pour autant que l'on soit opposé à la diversité culturelle et religieuse du continent. Les sociétés européennes se caractérisent par leur diversité, c'est un fait, mais quelque chose n'a pas fonctionné et les communautés vivent de manière séparée, parallèle. Certaines minorités, telles que les Roms, aujourd'hui très isolés, ont été stigmatisées et les partis xénophobes ont le vent en poupe dans de nombreux pays. « Un vent froid souffle sur l'Europe », disait récemment le Secrétaire général de mon organisation.

Le concept du «multiculturalisme» est basé sur une opposition schématique de majorité et de minorité. Une approche basée aussi, au nom des traditions et des identités collectives, sur l'acceptation de la séparation entre les communautés. C'est un concept qui favorise la rupture, au lieu du dialogue, de l'interaction et de valeurs partagées. Un concept qui sape la cohésion sociale, et qui à la longue mène à l'échec.

Les sources de la diversité culturelle

Les faiblesses pratiques et stratégiques du « multiculturalisme » sont devenues si évidentes que, pendant les années 1990, les politiques ont commencé à rechercher des alternatives.

Or, en Europe, les années 1990 ont été marquées par deux tendances parallèles, et potentiellement porteuses de conflits.

D'abord, outre la fin de la Guerre froide, la chute du mur de Berlin a marqué la relance massive d'une question de l'histoire européenne bien connue pour sa complexité et son potentiel de déstabilisation destructeur — la question des minorités nationales. La désintégration de l'Union soviétique et de la Yougoslavie a mis en lumière, pratiquement d'un jour à l'autre, des minorités ethniques importantes vivant dans les « nouveaux » états. Trouver une vision commune, pacifique et constructive, et développer un concept de cohésion nationale, constituaient un impératif politique absolument vital. L'inactivité n'était pas une option.

Parallèlement à ce processus, la mondialisation de l'économie, la révolution des moyens de transport et des moyens de communication ont profondément changé notre manière de produire, notre manière de voir le monde — et, par le biais de la migration internationale croissante, la composition de nos sociétés.

Ces deux développements ont aussi transformé notre approche de la diversité culturelle.

Les débuts du débat sur le dialogue interculturel

A peu près à ce moment de l'histoire, la notion du « dialogue interculturel » a fait son apparition sur la scène internationale.

La première fois que le concept s'est glissé dans un texte légal international fut en 1995. La *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, développée par le Conseil de l'Europe, oblige les Etats signataires à promouvoir « l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel », afin de favoriser « le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias. »

Ce petit fait historique n'est pas anodin. Je le mentionne exprès pour souligner que le concept du dialogue interculturel dépasse largement le cadre politique des relations entre le monde musulman et l'Occident, qui est trop souvent cité comme unique référence dans ce contexte.

Le Livre blanc du Conseil de l'Europe

Revenons à l'Europe.

Afin de développer des réponses aux questions soulevées par la diversité croissante, les chefs d'Etat et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe ont d'abord décidé, lors du Sommet de Varsovie en 2005, de se pencher sur la pratique du dialogue interculturel. Quelques mois plus tard, les ministres de la Culture ont appelé à l'élaboration d'un « Livre blanc » sur ce thème, en vue de tracer les grandes lignes de la politique et des bons usages applicables en la matière.

Le Conseil de l'Europe était bien placé pour prendre une telle initiative. Créé en 1949 après les ravages infligés au continent par un nationalisme, un antisémitisme et un totalitarisme agressifs, le Conseil de l'Europe a incarné dès le départ les normes universelles de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme.

Pour élaborer ce livre blanc sur le dialogue interculturel, le Conseil de l'Europe a tout de suite engagé une longue consultation. Ce document sur le dialogue est né dans le

dialogue. La consultation fut une vaste entreprise, à laquelle ont participé les États membres ; des centaines d'associations non gouvernementales ; autant de représentants de communautés religieuses ; des experts et des spécialistes ; ainsi que les diverses composantes du Conseil de l'Europe lui-même.

Il est intéressant de noter que l'un des grands enseignements tirés de cette consultation est d'ordre conceptuel. Elle a en effet montré que la difficulté des gouvernements à faire face aux événements de ces dernières années tenait au caractère inadapté des deux manières dont la diversité culturelle a été historiquement abordée : la première étant l'assimilation — l'idée selon laquelle les membres des communautés minoritaires devaient assimiler la philosophie dominante de l'État dans lequel ils résident ; la deuxième, justement, étant celle du «multiculturalisme».

La réponse aux échecs de ces deux approches est le nouveau paradigme de «l'interculturalisme», du dialogue interculturel. Il a emprunté à l'assimilation son meilleur élément : l'accent mis sur l'universalité et l'égalité des citoyens, associées à l'exercice impartial de l'autorité par les pouvoirs publics. Il a par ailleurs emprunté au multiculturalisme sa prise de conscience de la réalité de la diversité culturelle et de son potentiel d'enrichissement culturel.

Mais au lieu de privilégier le rapport entre l'individu ou la communauté et l'État, le dialogue interculturel souligne la nécessité d'établir un dialogue par-delà les barrières communautaires. Il est imprégné d'une culture de l'ouverture d'esprit, qui reconnaît la fluidité des identités et juge indispensable de ne pas refuser de s'adapter à la mondialisation.

L'interculturalisme offre ainsi une nouvelle réponse à la question de l'intégration sociale. Alors que l'assimilation considérait qu'il incombait aux communautés minoritaires de s'intégrer totalement, tandis que le multiculturalisme traitait cavalièrement la nécessité de s'intégrer, le dialogue interculturel redéfinit l'intégration

comme une voie à double sens, dans laquelle chacun a un rôle à jouer et des responsabilités à assumer.

Comme l'avaient demandé les États membres en 2005, le *Livre blanc* publié en mai 2008 par quarante-sept ministres des Affaires étrangères, traduit cette idée de manière théorique et pratique. Sur le plan théorique, il examine la nécessité d'une gouvernance démocratique de la diversité culturelle, marquée par une culture de la citoyenneté et de la participation. Sur le plan pratique, il résume les normes juridiques et politiques approuvées par la communauté internationale, et énumère les actions qui peuvent en découler à tous les niveaux.

Permettez-moi d'accentuer brièvement certaines des considérations principales qu'on trouve dans le *Livre blanc*.

La gouvernance démocratique

En premier lieu, le *Livre blanc* discute en détail ce que signifie la notion de la « gouvernance démocratique » de la diversité culturelle. Le *Livre blanc* insiste sur le fait que le dialogue interculturel doit être ancré dans une culture politique et juridique qui valorise la diversité, qui l'encourage et ne la traite pas comme une anomalie.

Le dialogue doit aussi être basé sur des valeurs partagées par tous. Les droits de l'homme universels, la démocratie et la primauté du droit sont ces valeurs qui priment sur toute autre valeur, tout autre aspect de notre identité culturelle, tout autre trait de notre culture et identité. Ces valeurs partagées sont la condition indispensable pour notre vivre-ensemble en égale dignité et pour la confiance sociale.

Quant aux droits de l'homme, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme nous fournit des orientations détaillées. La Cour européenne est une juridiction internationale compétente pour statuer sur des requêtes individuelles ou étatiques alléguant des violations des droits civils et politiques énoncés par la Convention

européenne des droits de l'homme. Sous l'aspect de la diversité culturelle, la jurisprudence de la Cour sur la liberté de pensée, de conscience et de religion, sur la liberté d'expression et sur la liberté de réunion et d'association est particulièrement importante.

On peut dire que l'ancrage du dialogue interculturel dans les droits de l'homme assure d'abord l'absence de discrimination sous toutes ses formes. La réalité est pourtant plus complexe. Pour assurer la jouissance effective et non discriminatoire de tous les droits de l'homme par chacun, indépendamment des racines et des identités culturelles, des mesures complémentaires sont souvent nécessaires.

Pour le contexte européen, le *Livre blanc* énumère quelques critères plutôt généraux mais fait référence surtout à la jurisprudence de la Cour, qui a constaté en 2007 que la Convention européenne des droits de l'homme « n'interdit pas à un Etat membre de traiter des groupes de manière différenciée pour corriger des 'inégalités factuelles' entre eux ; de fait, dans certaines circonstances, c'est l'absence d'un traitement différencié pour corriger une inégalité qui peut, sans justification objective et raisonnable, emporter violation de la disposition en cause.¹ ». Il peut s'avérer nécessaire de prendre dans certaines limites, des mesures pratiques afin de tenir compte de la diversité². De telles mesures d'accommodement ne doivent pas porter atteinte aux droits d'autrui, ni entraîner des difficultés organisationnelles disproportionnées ou occasionner des coûts excessifs.

¹ *D.H. et autres c. République Tchèque*, Grand Chambre, Arrêt du 13 novembre 2007, §175

² Voir la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales* (1995), article 4, paragraphes 2 et 3, ainsi que les paragraphes correspondants du rapport explicatif. *D.H et autres c. République Tchèque*, arrêt du 13 novembre 2007 (Grande Chambre). Le Comité européen des Droits sociaux a affirmé que « la différence dans une société démocratique doit non seulement être considérée positivement, mais doit également être prise en compte avec discernement afin de garantir une égalité véritable et effective » (*Autism France c. France*, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, paragraphe 52).

Citoyenneté démocratique et participation

Voici le deuxième message : la citoyenneté, au sens le plus large du terme, désigne un droit et même une responsabilité de participer avec les autres à la vie sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques de la communauté. La démocratie exige la participation active de l'individu aux affaires publiques.

Or, l'exclusion de quiconque de la vie de la communauté est injustifiable et constituerait un grave obstacle au dialogue interculturel. Le dialogue interculturel repose sur l'égale dignité de chacun ; l'exclusion de la vie de la communauté serait une atteinte grave à la dignité.

La mise en place de formes durables de dialogue – par exemple, des organes consultatifs chargés de représenter les résidents étrangers auprès des pouvoirs publics et des « comités locaux pour l'intégration » – pourrait s'avérer particulièrement utile.

En Europe, nous observons avec inquiétude le désengagement politique et civique croissant, le manque de confiance dans les institutions démocratiques et les actes de racisme et de xénophobie de plus en plus nombreux. Toutes ces tendances vont à l'encontre de la participation.

Il y a quelques jours, le Conseil de l'Europe a publié le rapport d'un groupe d'éminentes personnalités sur les risques actuels de l'intolérance croissante sur notre continent, et ses racines. Dans ce rapport, intitulé *Vivre ensemble — Conjuguer diversité et liberté dans l'Europe du XXI^e siècle*, les auteurs se déclarent préoccupés. Parlant de l'intolérance croissante, ils disent que « ce phénomène est celui qui nous a le plus alarmés, et qui nous semble se manifester dans le traitement hostile et discriminatoire auquel les membres de divers groupes de population sont soumis aujourd'hui en Europe. »

Et ailleurs dans le rapport, ils affirment que « la diversité est ... là pour durer. Elle façonne l'avenir de l'Europe dans un monde qui évolue rapidement, et qui continuera de le faire. Il est dès lors vital que les Européens relèvent le défi de la diversité de manière plus efficace et plus déterminée - et, pour dire les choses sans fard, beaucoup mieux qu'ils ne l'ont fait jusqu'ici. »³

Les compétences interculturelles

Troisième point : le *Livre blanc* insiste sur le fait que les compétences nécessaires au dialogue interculturel ne sont pas automatiquement maîtrisées. Elles doivent être acquises, pratiquées et entretenues tout au long de la vie.

Selon notre analyse, trois domaines de compétences ont un rôle exceptionnellement important pour le dialogue interculturel : la citoyenneté démocratique ; l'apprentissage des langues ; et l'apprentissage de l'histoire. La connaissance des « faits religieux » — et pas uniquement de notre propre religion, mais aussi des religions pratiquées par nos co-citoyens — est également propice à la compréhension mutuelle et au dialogue.

Dans ce contexte, l'éducation à la citoyenneté démocratique est peut-être la plus essentielle de tous. Elle est orientée vers une société libre, tolérante, juste, ouverte et inclusive ; orientée vers une cohésion sociale accrue ; vers la compréhension mutuelle, la solidarité et vers l'égalité entre les femmes et les hommes. Elle englobe toutes les actions éducatives, soit formelles, soit non formelles ou informelles à tous les niveaux, du primaire et secondaire au tertiaire et à la recherche.

L'éducation à la citoyenneté démocratique couvre, entre autres, l'éducation civique, historique, politique et aux droits de l'homme, ainsi que l'éducation au contexte mondial des sociétés et au patrimoine culturel. Elle encourage des approches

³ *Vivre ensemble — Conjuguer diversité et liberté dans l'Europe du XXI^e siècle*. Rapport du Groupe d'éminentes personnalités du Conseil de l'Europe, pp. 10 et 8.
http://www.coe.int/t/dc/files/source/20110511_Report_GEP_fr.doc

pluridisciplinaires et combine l'acquisition de connaissances, de compétences et de comportements. La capacité de réflexion et la disposition à l'autocritique sont particulièrement nécessaires à la vie au sein de sociétés culturellement diverses.

Espaces du dialogue

La quatrième réflexion du Livre blanc concerne les espaces nécessaires pour l'épanouissement du dialogue.

Les lieux sociaux du dialogue interculturel sont innombrables, tout comme les organismes chargés de sa promotion, dont les organisations non gouvernementales et les instances administratives et internationales. Il est difficile d'imaginer un espace ou un acteur social qui ne soit pas concerné par le dialogue interculturel.

Évidemment, la réussite de la gouvernance interculturelle dépend largement de la multiplication de tels espaces : espaces physiques tels que rues, marchés et magasins, jardins d'enfants, écoles et universités, centres socioculturels, clubs de jeunesse, églises, synagogues et mosquées, salles de réunions dans les entreprises et lieux de travail, musées, bibliothèques et autres équipements de loisirs ; ou espaces virtuels comme l'internet et les médias de masse.

La création d'espaces de dialogue interculturel est une tâche collective. Sans espaces appropriés, accessibles et attrayants, le dialogue interculturel ne peut avoir lieu et encore moins prospérer. La planification urbaine peut aboutir à des banlieues de type traditionnel avec des lotissements, des zones industrielles, des stationnements et des routes périphériques. Ou alors la planification peut prévoir des places vivantes, des parcs, des rues animées, des terrasses de café et des marchés, mettant en contact des couches différentes de la société et favorisant le développement d'un esprit de tolérance.

Il est crucial que les populations de migrants ne soient pas, comme c'est souvent le cas, concentrées dans des zones d'habitation sans âme et stigmatisées, isolées et

exclues de la vie citadine. Plusieurs pays d'Europe ont payé un prix fort pour cette forme de marginalisation de leurs migrants.

Les médias jouent également un rôle déterminant. Ils peuvent attiser les flammes de l'insécurité et de la méfiance — ou ils peuvent promouvoir les voix minoritaires, le dialogue interculturel et le respect mutuel. Les entreprises des médias doivent être elles-mêmes le reflet de la diversité de la société au service de laquelle elles sont, par exemple dans les émissions qu'elles destinent aux minorités et dans la constitution de leurs équipes de journalistes.

Le dialogue interculturel dans les relations internationales

Finalement, quelques mots sur le dialogue interculturel dans les relations internationales.

L'engagement pour le dialogue interculturel ne s'arrête pas aux frontières des États-nations. Nous sommes convaincus que l'action multilatérale fondée sur le droit international et la promotion des droits de l'homme, la démocratie et la primauté du droit sont les bases du dialogue interculturel à l'échelle internationale.

Ainsi, le *Livre blanc* se réfère également à l'action que le Conseil de l'Europe pourrait mener avec ses partenaires internationaux pour promouvoir le dialogue au-delà du continent. Dans le contexte actuel, cette démarche s'impose tout particulièrement à l'égard du monde arabe et musulman.

Le Conseil de l'Europe bénéficie dans ce domaine des relations qu'il entretient non seulement avec l'Unesco, mais également, plus spécifiquement, avec les organisations culturelles de la Ligue arabe (ALECSO) et de l'Organisation de la Conférence islamique (ISESCO). Le Centre Nord-Sud du Conseil de l'Europe a également un rôle à jouer en la matière, tout comme la Fondation euro-méditerranéenne Anna Lindh et l'Alliance des civilisations des Nations Unies.

De la théorie à l'action interculturelle

Le *Livre blanc sur le dialogue interculturel* offre de multiples réponses aux questions auxquelles les gouvernements ont été confrontés ces dernières années et qui visaient toutes à permettre à des individus différents de vivre ensemble.

Que fait-on en Europe pour faire avancer le dialogue interculturel ? Le Conseil de l'Europe — d'ailleurs en étroite coopération avec les autres grandes institutions internationales actives dans notre région, l'Union européenne et l'OSCE — a lancé ces dernières années un grand nombre d'initiatives politiques pour traduire notre volonté politique en action.

Voici quelques exemples.

- J'ai déjà mentionné la situation extrêmement difficile des Roms et des Gens de voyage, deux «minorités itinérantes» en Europe. Depuis quelques années déjà, on avait organisé des campagnes de sensibilisation, et des projets de formation visant ces minorités elles-mêmes, mais aussi des éducateurs. L'année dernière, sous le choc d'une discrimination accrue dans quelques pays, le Conseil de l'Europe a commencé de renforcer ces initiatives, et de les élargir au domaine de la médiation au niveau municipal.
- Les «Cités interculturelles» est probablement le projet le plus intéressant. Co-organisé avec la Commission européenne, le projet vise à aider des villes à travers le continent à exceller comme espaces du dialogue interculturel, et à mettre en œuvre des stratégies urbaines pour le dialogue interculturel avec les autorités locales, les médias, les institutions urbaines et la société civile. Les domaines couverts par le projet sont la gouvernance participative, le discours médiatique, la médiation, les politiques et les actions culturelles. Le réseau a commencé avec une douzaine de villes, mais est en train de s'élargir en Europe — déjà en Italie et Ukraine avec des réseaux nationaux— et sur d'autres continents.

- Nous avons également lancé la campagne «Dites non à la discrimination», destinée principalement aux professionnels des médias. La campagne avait pour mission de former les professionnels des médias au traitement de l'actualité relative à la discrimination et au dialogue interculturel; d'aider les personnes issues de minorités à faire entendre leur voix en facilitant leur accès aux métiers des médias et à la production médiatique; et d'informer l'opinion publique sur les politiques de lutte contre la discrimination.
- Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a organisé plusieurs échanges de vues sur la dimension religieuse du dialogue interculturel, se concentrant en particulier sur ses aspects éducatifs et sur la réflexion sur ce thème dans les médias. Ces échanges ont impliqué des représentants de communautés religieuses, des experts indépendants, et des organismes de la société civile y compris des convictions humanistes, athées, agnostiques et sceptiques.
- Enseignement de l'histoire : «l'image de l'autre dans l'enseignement de l'histoire ».
- Avec le soutien du gouvernement norvégien, nous avons créé un nouveau «Centre européen pour l'éducation à la compréhension interculturelle, aux droits de l'homme et à la citoyenneté démocratique», situé à Oslo. Le but est de jeter des ponts entre la recherche, la politique et la pratique du dialogue interculturel dans le domaine de l'éducation. Le « Centre Wergeland » (son autre nom, plus simple) offre ses conseils aux éducateurs et aux autorités publiques et s'engage dans la recherche internationale.
- Dans le domaine de la politique destinée à la jeunesse, nous avons intensifié notre programme sur l'éducation aux droits de l'homme, à la citoyenneté démocratique et au dialogue interculturel. Parmi les approches les plus avancées, on peut citer notre «Chantier de paix», organisé chaque année avec des jeunes militants venant des

situations les plus tendues, les plus conflictuelles comme au Kosovo⁴, en Arménie et en Azerbaïdjan (dont l'un -l'Arménie- occupe une partie du territoire de l'autre depuis le début des années 1990), ou encore en Israël et en Palestine. Nous sommes actuellement en train de préparer un projet de formation de « jeunes ambassadeurs de la paix », des jeunes pouvant agir comme moteurs d'un dialogue au niveau national et local ; et d'un autre projet, visant à combattre avec des jeunes bloggeurs, les discours de haine dans la « blogosphère ».

Conclusion

Ce symposium est placé sous le titre de « l'interculturalisme ». Dans mes réflexions j'ai d'abord essayé de traduire la notion « d'interculturalisme » en concept politique. Dans la communication politique en Europe, du moins, la notion « d'interculturalisme » n'est pas aussi répandue que celle de « dialogue interculturel ».

Je suis convaincue qu'il s'agit du même concept. Un concept moderne, qui évite les pièges de « l'assimilationisme » comme les pièges du « multiculturalisme ». Un concept qui assume pleinement les défis posés par le monde d'aujourd'hui, par la diversité culturelle croissante et irréversible qui marque toutes nos sociétés.

Ensuite, j'ai essayé de traduire la notion de dialogue interculturel dans la pratique, en citant quelques exemples de projets concrets menés en Europe par les autorités publiques, par la société civile, les médias, les communautés religieuses et d'autres parties prenantes.

Je suis intimement convaincue que le dialogue interculturel ne peut être prescrit par la loi. « L'interculturalisme » doit rester une invitation ouverte. Le dialogue doit rester flexible. Nous devons assurer que tous peuvent participer au débat sur la future

⁴ Toute référence au Kosovo mentionnée dans ce texte, que ce soit le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

organisation de nos sociétés. Il est de notre responsabilité commune à tous de construire une société dans laquelle nous puissions vivre ensemble, dans l'égale dignité.

Chapitre 1

Aperçu comparatif : quatre approches d'intégration

Ted Cante

Cohesion and Integration: From 'Multi' to 'Inter' Culturalism

Frank Lechner

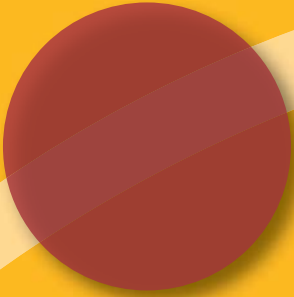
The Travails of Integration in the Netherlands

Emilio Santoro

From the Respect of Different Cultures to the Value
of Cultural Difference

Will Kymlicka

The Evolving Canadian Experiment with Multiculturalism



Symposium international sur l'interculturalisme

DIALOGUE QUÉBEC-EUROPE

Montréal

Du 25 au 27 mai 2011

Cohesion and Integration: From 'Multi' to 'Inter' Culturalism

Contribution au chapitre 1 :
Aperçu comparatif :
quatre approches d'intégration

Ted Cantle

Professor at the Institute of
Community Cohesion (iCoCo)

Biographical notes

Professor Ted Cante has held a wide range of senior positions in public service at national and local level focusing, in particular, on urban regeneration and key social and environmental problems. He was Chief Executive of Nottingham City Council from 1990 to 2001 and has worked in health, housing, public works, media and environmental agencies.

In August 2001, Ted Cante was appointed by the Home Secretary to lead the review of the causes of the summer riots in a number of UK northern towns and cities. His report – known as “the Cante Report” – introduced the concept of “community cohesion” and was subsequently adopted by the Government. It was widely seen as a critique of the then policy of multiculturalism, based upon “parallel lives” or separateness and heralded a new framework for race and diversity based on interaction and positive values for diversity.

He is now Professor at the Institute of Community Cohesion (iCoCo), which is the UK’s leading authority on community cohesion and is supported by a range of partners. iCoCo develops and promotes good practice, provides guidance and conducts research and is sponsored by governmental and non-governmental departments as well as the business sector and other agencies. He was awarded the CBE in 2004 and is the author of *Community Cohesion: A New Framework for Race and Diversity* Published by Palgrave Macmillan (updated Edition 2008).

Cohesion And Integration: From 'Multi' To 'Inter' Culturalism

Summary

Globalisation has created an era of 'super diversity' in which most western societies have become far more dynamic and complex. Multicultural societies are here to stay and indeed, will become more so. However, some of the policies which governments have devised to mediate these changes are no longer appropriate and do not contribute sufficiently to the promotion of community cohesion. The notion of 'multiculturalism', by which these policies have become understood, also no longer enjoy either governmental, nor popular support. There is, then, an opportunity to consider the development of 'interculturalism', which is not defined by 'race' and embraces all areas of difference. It also recognises that cultures are more fluid than ever before and the interconnectedness of the World, supports interaction between and within cultures to build trust and understanding, and promotes cultural navigational skills to enable us all to accept and endorse the change process.

Cohesion And Integration: From 'Multi' To 'Inter' Culturalism

Introduction

We cannot stop the process of globalisation: the World is more inter-connected than ever before. Indeed, the pace of change will probably accelerate as economic and social networks become more intertwined and interdependent. But change will not be easy and tensions and conflicts are inevitable as many cultures, faiths, value systems and global forces interact and come to terms with each other. There is, however, only one direction of travel and our urgent need is to find ways in which we can make the transition as easy as possible and allow different peoples to learn to live with each other.

Globalisation will ensure that the World – and almost every country – will become more multicultural. That is to say, that each country will find that its population is increasingly made up of more people from different cultures, nationalities, faiths and ethnic backgrounds. The ease of travel, the opening up of labour and financial markets means that this is inevitable. But this also means that the *policies* of multiculturalism, which many governments have used to mediate these changes may no longer be appropriate and will need to be reconsidered. The concept of 'interculturalism', which implies more positive interactions between communities and higher levels of 'cultural navigation' skills, is more fitting for an era of super diversity and globalisation and; will be necessary if our societies are to become more cohesive.

This is of course, a challenge for communities and the way ordinary people live their lives. However, it is also a challenge for Governments, which have been slow to recognise the fluidity of population change and the impact of transnational and diaspora influences and have hardly begun to consider the implications for the notion of national solidarity and governance. Governments inevitably cling to the idea of national sovereignty and maintain the pretence that they still command all activities within their borders – this is fundamental to their contract with the people that vote for them. Any suggestion of the loss of sovereignty is quickly contested and, rather than reflecting the

process of globalisation, Governments find it difficult to acknowledge the limits of their influence over their citizens and are not prepared to argue for the ceding of their power to international agencies.

One of the consequences of this is that the ideal of a more integrated international community, in which ideas and cultures may bridge national boundaries to create a World in which we are more at ease with each other, is seldom advanced as a desirable political objective as it undermines the power base of the separate political elites. Whilst people are themselves increasingly crossing borders, inter-marrying, building new virtual networks, and creating real and tangible personal relationships at all levels, they are often fearful about the impact on their communities and collective identity. ‘Identity politics’ often holds back the transition, rather than supporting and inspiring a new and inter-connected World. ‘Interculturalism’ can replace multiculturalism and develop as a new positive model to enable us to learn live together, but this will require significant changes in policy and practice – and will depend upon a new vision for a globalised and super diverse world.

Globalisation and ‘Super Diversity’

There is little clarity about what the term ‘globalisation’ actually means, but its origins lay in the process of enabling financial and investment markets to operate internationally, largely as a result of deregulation and improved communications. The term has been in regular use since the 1960s, though its origins are much older and the extent and nature of international trade has developed over the centuries. The technological developments in communications, together with the opening up of financial markets has though, dramatically speeded up the process of change, to the extent that it is now often presented as a threat to local markets and democratic local systems. The anti-globalisation movement has recently succeeded in giving the idea much more political salience, though the opposition to the apparent continued march of globalisation has, ironically, generated a movement which Sen (2006) describes as ‘the most globalised moral movement in the world today’.

It is beyond the scope of this paper to chart the continual and inexorable rise of globalisation in business, finance and other terms. It is however, intended to give some consideration to the consequent impact on human relations.

In the first place it is clear that one of the most evident results of globalisation is that populations have become far more mobile and willing and able to re-locate in search of better employment prospects and a higher standard of living, or because of other short or longer term considerations. In 2010 there were 214 million international migrants and if they continue to grow in number at the same pace there will be over 400 million by 2050 (IoM 2010).

Secondly, the migrant community is also increasingly diverse and this inevitably leads to much greater diversity within nation states, particularly in the Western economies, which are often the target countries for migration. The extent of population movement is such that all western economies are now characterised by ‘super’ or ‘hyper’ diversity with cities, like London, Stockholm, Toronto, New York and Amsterdam with over 300 language groups. This has re-defined our notion of multiculturalism which had previously been seen as countries coming to terms with their colonial pasts and, in particular, those overwhelmingly White nations attempting to accept and integrate Black and Asian minorities from their former colonies. Multiculturalism is now much more complex and community relations are multi-faceted, no longer simply revolving around majority/minority visible distinctions.

Thirdly, the impact of the diversity resulting from global patterns of migration and the rise and importance of diasporas means that the homogeneity and distinctiveness of national and regional identities is seen to be under threat as external influences become more accessible and prevalent. The Far Right in many countries are increasingly exploiting these concerns to build substantial popular support.

Fourthly, globalisation challenges - and possibly disempowers - local and national democratic processes, with the ability to transcend national borders and regulatory

mechanisms, with global companies possessing more economic power than many governments and beyond specific and national democratic controls.

Minorities are often the visible expression of these changes and whilst their movement and growth is often seen as the cause of changing social and cultural patterns, it is simply the consequence of that change. This makes them highly vulnerable.

The Dimensions of Globalisation – and the ‘Paradox of Diversity’

The principal dimensions of globalisation primarily revolve around business and commerce, with companies now able to exploit the increasing openness of markets. International trade is certainly more global than ever before, with multi-national companies not only trading across the globe, but establishing themselves as employers and with supply chains in many countries. There are now a wide range of global brands, which are instantly recognisable in hundreds of countries and are more distinctive – and economically larger - than many nation states. As markets have become global, so too have the movement of financial capital and the interdependence of economies is clearly undeniable, as the recent banking crisis has shown. However, the movement of people has clearly followed decisions to invest (and disinvest) across borders and has increasingly determined the mobility of labour and population settlement patterns.

Technological change has dramatically reduced the cost of all forms of international communication. The use and availability of the internet, satellite based news and information services and telephony have aided the development of international trade and the growth of companies across national boundaries. However, the reduced cost of travel and the massive disparity between richer and poorer nations has made the flow of migrants on a mass scale possible and inevitable. This has also supported wider patterns of tourism, a market in international education and the development of new social and cultural exchange. Together with the more recent development of ‘social media, the new communication networks have enabled people to develop new frames of reference which transcend national boundaries, or re-affirm heritage and diaspora linkages. There are

signs that these are competing with national networks and changing our notion of personal and collective identity.

The ease of travel, communications and the development of international education have also enhanced the ability of diasporas to form and sustain themselves, often irrespective of the freedoms, cultures and norms of the countries in which their members live. Diasporas transcend national boundaries and inevitably foster shared historical perspectives, beliefs and values which will not necessarily match those of any one nation. The co-existence of diaspora identities and the many nation states in which they are found often gives rise to the phenomenon of hybrid identities, such as 'British Muslim' or 'Black British'. Indeed, many people now claim multiple identities, generally a mixture of faith, nationality, ethnicity and place of residence.

The impact of tourism should also not be underestimated and has become much more extensive, both in scale and in terms of the nature of the experience. For example, there are around 25 million tourists visiting the UK each year and around 70 million tourist visits from the UK to other countries. Some of these are simply for a short break, with little interaction with the people and cultures of the host country. However, even in these cases, it is inevitable that social and cultural bonds develop. At the other end of the scale, tourism becomes life changing. For example, around 700,000 UK residents are now permanent 'tourists' in Spain with many more in other countries. There are also many other forms of tourism which also promote deeper experiences, perhaps as part of a language study course or to learn about the wildlife or other educational purpose. Again, it is inevitable that some of these 'exchanges' lead to more permanent relationships and transnational connections.

Political systems have adjusted to the extent that there is some agreement on the need to develop regulatory systems that transcend national boundaries and a number of institutions have been set up to facilitate this. However, the impact on democratic traditions and the suggestion that globalisation creates a sense of powerlessness in the face of corporate power is a key issue that has to be explored. Similarly, the impact on identity and cultural and social networks, which develop in many new ways as a

consequence of these changes, may potentially at least, become more influential than the traditional forms of relationships which have been dependent upon intra-national familial and parochial cultural networks.

As a result of globalisation, societies are becoming more and more multicultural – or ‘super diverse’ - often despite the many attempts by nation states to resist migration and to create higher hurdles for migrants in order to protect the integrity of their borders. Political leaders cling to the hope that not only can they control their borders, against the tide of globalisation, but also that they can remain as the most significant influence over the daily lives of their citizens, with the electorate continuing to support them and be influenced by them. This is an ever more difficult challenge as the nature of international communications is now such that people can access many new channels of information and develop much broader frames of reference. The level of turnout in most elections has fallen across Western democracies and ‘identity politics’ based upon spurious ideas about ‘difference’, may be one way in which political leaders seek to retain their relevance and influence.

In respect of migration, many national leaders are, themselves, caught in something of a bind as they generally continue to promise and promote economic growth and know that inward migration is often the easiest and quickest way of achieving this - migrants are generally more work ready and work willing and have a lower labour cost. They will also fill gaps in the labour market and undertake tasks which are unattractive to host populations, for example in agriculture and social care, and are more flexible on social costs, for example in respect of housing. Nevertheless, many host communities object to increasing the population through migration, often precisely because of the advantages that they have to employers, and are constantly demanding limits, or even a complete halt, to inward migration. Extreme Far Right parties, which are enjoying rising levels of support across Europe, go still further and demand the repatriation of migrants, including those born in the countries to which their parents or grand parents migrated to and in which they are citizens. The continuing debate over diversity and multiculturalism has led to a widespread populist view that multiculturalism has ‘failed’.

Solidarity and Identity

Multiculturalism as we now know it is very different from its early form and the impact upon personal and collective identity and the forms of governance and mediating tensions has been profound. Whilst it is clear that most people are now exposed to diversity in all aspects of their daily lives – either in our local communities, schools and workplaces, or indirectly through television, social networks and other media - there appears to be something of a ‘paradox of diversity’ (Cantle 2011). The more diverse societies have become and the more people have exposed to difference, the more they seem to retreat into their own identity, embrace identity politics and support separatist ideologies. This may be, in part, due to the lack of engagement with difference, a rather wary detachment which makes us more determined to cling to our own community’s certainties.

Living alongside each other, but in separate spheres in what Sen (2006) has called ‘plural monoculturalism’ and where cultures may ‘pass each other like ships in the night’, and reflected to a greater or lesser extent in all western democracies, is not sufficient. In such circumstances, any sense of a shared society, in which common experiences can take place and an understanding of each other’s needs and attributes can develop, is very unlikely. Rather, stereotypes and prejudices can flourish and irrational fears can emerge with the possibility of a demonization of the ‘other’. It is this analysis of ‘parallel lives’, following the riots in English northern towns in 2001, which gave birth to the programme of community cohesion (Cantle, 2001) and was reinforced in 2007 by a similar study. (CIC, 2007)

There are, however, relatively few ways in which ‘solidarity’ can be measured. It is often based upon a number of objective indicators, such as the incidence and nature of hate crime and the level of inequalities, or the perception of people themselves about how they feel about ‘others’ and how well they relate to them (Home Office, 2004). Robert Putnam however, has looked at this through the lens of ‘social capital’ a term which has been around for many years, but made especially salient through his seminal work *Bowling Alone* (Putnam, 2000) and especially his more recent work (Putnam, 2007)

which demonstrated that social capital was inversely related to diversity because ‘immigration and ethnic diversity challenge social solidarity and inhibit social capital’ or to, more graphically expressed:

inhabitants of diverse communities tend to withdraw from collective life, to distrust their neighbours, regardless of the colour of their skin, to withdraw even from close friends, to expect the worst from their community and its leaders, to volunteer less, give less to charity and work on community projects less often, to register to vote less, to agitate for social reform *more*, but have less faith that they can actually make a difference, and to huddle unhappily in front of the television. Note that this pattern encompasses attitudes and behavior, bridging and bonding social capital, public and private connections. Diversity, at least in the short run, seems to bring out the turtle in all of us.

Putnam did not suggest that this situation would remain indefinitely, however, and that in the medium to longer term:

successful immigrant societies create new forms of social solidarity and dampen the negative effects of diversity by constructing new, more encompassing identities. Thus, the central challenge for modern, diversifying societies is to create a new, broader sense of ‘we’.

This is indeed the challenge and, as yet, there is little by way of vision and established policy and practice to make this into a reality.

Similarly, the World seems more prone to ethnic and faith conflict with over 70 per cent of conflicts having an ethnic or faith dimension (Baldwin *et al*, 2007) In fact, there are indications of a rising number of divisions and more ardent separatist movements, where people no longer feel able to even share the same land or government. Around 20 nations have been created in recent years, which stem partly from the break up of constructed federations in the Balkans and Eastern Europe, but is true of other areas too, for example in Sudan, which has recently divided. More divisions are possibly on the way with states like Belgium becoming virtually ungovernable as a single entity and

secessionists movements in Quebec, Scotland, Catalonia and many other places, as strong as ever. Where we might have expected more collaboration across borders and the separate identities of regions and states to give way to common or globalised identities, the opposite seems to be true. Indeed, old ideals of internationalism, often inspired by progressives, particularly following the last World War, also seem to be on the wane.

Sen argues that conflict and violence are sustained today, no less than the past, by the illusion of a unique identity (Sen, 2006). He agrees that, the world is increasingly divided between religions (or 'cultures' or 'civilizations'), which ignore the relevance of other ways in which people see themselves through class, gender, profession, language, literature, science, music, morals or politics. He challenges 'the appalling effects of the minaturisation of people' and the denial of the real possibilities of reasoned choices.

Others support this view and believe that the elevation of identity is caused by the erosion of democracy which may be inherent in globalisation (Young, 2010). Younge suggests that globalisation undermines the democracy and sovereignty of the nation state and turns individuals into a 'universal tribe of consumers' who are 'economically interdependent but isolated and impotent as citizens'. Younge's argument is compelling, especially in the context of the many examples he provides, from the creation of the Euro, the globalisation of brands which reduce local corporate markers, and the recent financial crisis, which enable him to conclude that with this loss of control and access to democratic levers, the more we retreat into separate identities or tribes. Younge also quotes David Hooson (1994) from his *Geography and National Identity* in support of his argument:

'The urge to express one's identity and to have it recognised tangibly by others, is increasingly contagious and has to be recognised as an elemental force even in the shrunken, apparently homogenizing high-tech world of the end of the twentieth century'.

The sense of collective identity has changed profoundly in all Western societies, but it is inevitably interpreted and understood in different ways by minority and majority

groups. This is reflected in the changing nature of personal identities, with the separate components shaped by increasing diversity in terms of faith, present locality and ethnicity – as well as an apparently declining sense of nationality. In Britain, a recent Searchlight Educational Trust report (SET, 2011) found that whilst many ethnic groups saw themselves in a similar way, ‘Asian’ and ‘Black’ groups differed significantly from ‘White’ groups in certain respects – see Table 1 below.

The three components of ‘country’ – nationality, country of birth and domicile were most important for White groups (67%) compared to Asian (46%) and Black (21%) and minorities were also more likely to regard religion and ethnicity as the most important element of their identity.

Table 1. Most important element of identity. UK		SET	2011
	Asian	White	Black*
Nationality	16%	37%	10%
Country where you were born	15%	25%	6%
Your village/town/city	8%	16%	11%
Religion	24%	6%	16%
Your estate/neighbourhood/community	4%	5%	11%
Ethnicity	17%	6%	40%
Country you live in now	15%	5%	5%

This view is also supported by the UK’s community cohesion programmes (see later sections), where despite the stated desire of the Government to reinforce national values and identities, it is local campaigns around a ‘sense of belonging’ which have proved to be most efficacious.

The impact of diversity upon personal identities is particularly profound, with individuals often able to draw upon their heritage, faith, language and new national

identity to create hybrid or multiple identities. It should also be presumed that the variation within ethnic groups, such as those set out in Table 1 above, will be as great as those variations between them and there is a great danger in homogenising any particular identity. All types of hyphenated identity also run the risk of simply replacing the limited notion of a single identity with a multiple identity which is just as limited. As Brah (2007) points out, identity is a process and not a fixed category (though that is how many would like to regard it).

Identity is increasingly complex and, as well as the now routine hyphenating of nationality, faith and ethnicity, the consequence of people from different identity groups sharing the same society has also led to the growth of 'mixed race' or multiple identities. This group is constantly growing and in Britain, the fastest growing minority is 'mixed race'. However, this group is not actually recognised in policy terms, there is no funding, representation, support, nor champion. This is partly for practical reasons, as the boundaries of the mixed race group are necessarily blurred and cover many different combinations of Black, Asian, White and other ethnicities and any combination of faith and nationality. But it also suggests an overtone of racial purity, whereby 'pure breeds' in ethnic or religious terms are recognised with leaders chosen to represent their particular constituency of interest, whereas 'our mongrel selves' (Slattery, 2003) have no particular identity, nor recognition. This is also a function of the ambivalence towards inter-marriage, which still faces many religious and cultural barriers in nearly all majority and minority communities and may also be regarded with hostility and shame.

In the face of this broader diversity and changing patterns of identity, Governmental responses have been ambivalent. For the most part, they have attempted to reinforce their view of national identity through such measures as the teaching of national history and promoting national citizenship and identity. On the other hand, by remaining steadfastly nationalistic and promoting the integrity of national borders and governance, eschewing any suggestion of the erosion of sovereignty and by attempting to deny the interdependence brought by globalisation they appear to lag behind the current reality of their communities.

Whilst it is clear that diversity does have an impact on social solidarity, in the short term it is less clear whether this is transitional and whether the sense of alienation and the loss of democratic power can be re-balanced in the longer term. Can the institutions of government themselves adapt, will the new phenomenon of social media create new transnational relationships which transcend traditional power structures?

The ‘Failure’ of Multiculturalism

The notion of the ‘failure of multiculturalism’ has confused rather than assisted a debate about how we learn to live together in an increasingly interdependent and interconnected world. ‘Multiculturalism’ simply describes the modern reality of most countries in that they contain a large number of migrant groups at various stages of permanent settlement and are from many different countries and indigenous peoples. In this sense, it is purely descriptive and cannot be said to have failed. The idea of ‘failure’ is based upon the perception that the policies of multiculturalism have been an inadequate response to this change and that multiculturalism remains a threat to social stability and solidarity. This argument might be advanced on the basis of both the objective reality – significant levels of inequality, racism and community tensions – and the subjective reality – continued emotional resistance to diversity and a desire to halt or reverse the trend, are suggestive of failure. In particular, they have been based upon a view that these policies promoted separatism.

The more recent suggestions of ‘failure’, however, relate to the current political and international context and specifically refer to the relationship of Muslim communities within Western democracies. The UK Prime Minister (Cameron, 2011) recently focussed his suggested failure of ‘state multiculturalism’ almost entirely on the Muslim community and this formed the major part of his speech. The Chancellor of Germany, Angela Merkel, in referring to the ‘utter failure’ of multiculturalism in Germany (Merkel, 2011) also set her remarks in the context of various reports and comments by political colleagues on the view that ‘people from different cultures, like Turkey and Arab countries find it harder to integrate’. Nicholas Sarkozy, the French President, also

remarked upon the failure of multiculturalism following public debate and policies that almost entirely relate to the French Muslim communities (Sarkozy, 2011).

A recent report by the Council of Europe recognised this current debate in launching its own report *Living Together* (Council of Europe, 2011) and only felt able to provide a range of principles and policy guidelines rather than a conceptual framework:

We are of course well aware of this debate, but find that the term “multiculturalism” is used in so many different ways, meaning different things to different people and in different countries – is it an ideology? a set of policies? a social reality? – that in the end it confuses more than it clarifies. We have therefore decided to avoid using this term and instead to concentrate on identifying policies and approaches that will enable European societies to combine diversity and freedom.

This rather prosaic approach, based upon a series of community based and policy interventions has been adopted by many countries as a means of trying to ensure that diverse groups share a common society.

However, early forms of multiculturalism were not based upon a grand scheme or ‘ideology’, but were coping strategies that were inherently ‘defensive’. The focus was on protecting minorities from racism and discrimination and positive action programmes to begin to provide those communities with some semblance of equal opportunities. However, this approach depended upon a significant degree of separation as a means of avoiding contact and conflict. Positive action programmes did narrow inequalities, but ironically also had the effect of reinforcing differences and promoting separate development. In Britain, this commitment was based upon protecting the heritage of minorities and a rejection of assimilation, with an appreciation of diversity and a culture of tolerance and fair play.

Whilst migration has only recently developed on a mass scale, it is not new and has taken place over the centuries (Winder, 2004) and consequently resulted in many

controversies based on 'race'. But the focus of a host community's hostility changes over time. For example, it was focussed upon the Jewish community prior to the first World War in Britain, concerns about the Irish minorities stretch back still further, but have almost disappeared in the last 20 years ago. The relationship with the Black Caribbean community has also been difficult, they experienced a high level of racism at least up to the 1970s and were the centre of riots in the 1980s, but appeared to have become almost universally accepted in recent times. By contrast, the Muslim community has become demonised since 2001, but within a period of super diversity in which relationships are formed not only by reference to migrant populations but also within diaspora and transnational frames of reference.

The idea of multiculturalism only emerged with post war migration, which was both on a different scale to previous migratory episodes, but was also much more 'visible' and clearly determined by 'race'. Britain's journey to multiculturalism in this period has not been an easy one. Like many other European countries, the influx of minorities provoked resentment and hostility.

Like migrants before them, the new wave of predominantly Caribbean and South Asian people in the 1950s and 1960s found themselves pushed into manual occupations, linked to poor housing, often clustered around those employers which provided low skilled and low paid employment.

The new migrants were received with great suspicion and, in many cases, hostility. The fact that migrants were needed to fuel the post war re-construction effort and provide essential public services did little to assuage the resentment of the majority, who had been nurtured on the idea that Britons were a superior 'race' and that 'coloureds' – a term used in official reports at that time, as well as in popular discourse - were, by definition, inferior. Demands to limit migration were often repeated and many administrative restrictions were agreed in response. Even though anti-discrimination legislation was eventually introduced in 1965, the atmosphere remained highly charged, perhaps culminating in Enoch Powell's 'rivers of blood' racist rallying call which gained some considerable popular support in 1968. Not surprisingly, minorities built defensive

support systems around themselves and anti-racist supporters, often associated with the Left, were quickly rallied when any criticism of minorities began to emerge.

A defensive and protective policy based upon multicultural separateness gained support from both sides of the political divide. The right opposed integration and racial mixing in principle and the left feared that it would precipitate further hostility and that the cultural heritage of minorities would be undermined in a wave of assimilation. There were nevertheless, attempts to 'promote good race relations' - which were actually enshrined in legislation in 1968, and remaining on the statute book until the present day – but these were never implemented with any real sense of purpose (Cantle, 2005) and any discussion of the emerging multicultural model appeared to provide an opportunity to excite even more racist sentiment and to give greater oxygen to the far right. Demands for social justice were, however, impossible to ignore and during the late sixties an assertive 'black' political consciousness, with support from developments in the United States, began to gather steam. This gave rise to a number of remedial programmes, often targeted at geographical areas and neighbourhoods where minority ethnic groups were concentrated. This was also supported by a range of equal opportunity policies, mainly aimed at tackling discrimination in the workplace and key services like social housing.

Given that in the immediate post war period racism and discrimination were rife, the policies of that time almost inevitably had to attempt to impose tolerance and equal opportunities through legal and regulatory frameworks; and to minimise conflict and tensions by avoiding contact between different communities. It could be argued that the policies were right for the time, and the 'failure' may simply have been to subsequently modify the approach and to take account of changing social, economic and political circumstances.

The failure to adjust policies in the UK, at least, may have been due to the belief that whilst there had been a continual level of racism and xenophobia over the years, this was far less overt and directly discriminatory in nature, supporting the view that cultural diversity had become more generally accepted. This appeared to be confirmed by the growing success of many people from minority backgrounds in just about every

professional sphere and increasing levels of inter-marriage and little by way of Far Right political organisation within the majority community, nor riots or protests by the minority communities since the 1980s.

This view turned out to be somewhat complacent and was challenged by the community cohesion reviews in 2001, which followed the riots in a number of English northern towns. The reviews focussed on the ‘parallel lives’ led by different communities and the failure to promote interaction between them and the consequent fear misunderstanding between them (Cantle, 2001). The reviews pointed out that, whilst there appeared to have been a lack of real opposition to the then policies of multiculturalism, it was apparent that there had been little by way of positive support for them either and that the deep seated resentment of minorities by the majority community had never really been dealt with and what was seen as an overbearing culture of ‘political correctness’ had kept the hostility below the surface. The reviews also suggested that the policies of multiculturalism up to that point had had the impact of institutionalising separation and had limited the opportunities for people from different backgrounds to learn about each other and to disconfirm stereotypes and myths.

It was not suggested that the previous policies had in any way set out to encourage separateness. Indeed, most of the policy interventions were focussed upon preventing discrimination and were essentially ‘defensive’ in nature to provide protection to minorities who were faced with racism and discrimination and the hostility from the host White community who had not, or could not, come to terms with the change.

Ranjit Sondhi (2009) has explained the essence of this ‘failure’:

“Concerned less with the complexities of integration, the practice of multiculturalism came to be centred largely on managing public order and relations between majority and minority populations by allowing ethnic cultures and practices to mediate the process. Minority languages, religions and cultural practices were encouraged, and gradually the right to be equal was overshadowed by the right to be different.

Such multicultural policies led, albeit unwittingly, to the creation of culturally and spatially distinct communities fronted by self-styled community leaders who traded in cultural, as opposed to social capital. The scale and depth of difference became the very currency by which importance was judged and progress made. In other words, in the distribution of goods and services, there was everything to be gained from difference and non-mixing. The resulted in the tendency at the neighbourhood level to live in entirely separate ethnic worlds, a kind of self-imposed apartheid, a cocooned existence in which whole generations could exist without ever having to get engaged in wider social issues, or to read about and experience other peoples cultures, or even to have dinner with families other than those from one's own ethnic, religious, cultural or linguistic background.

As a result, far from being a system that spoke to the whole of society, multiculturalism spoke only to each specific minority in isolation. This served to maintain the exoticism and essentialism of minority cultures hindering a two way conversation with the majority culture. It was also silent on the question of what to do with the deprived and disadvantaged sections of the indigenous community, driving its members further away from the goal of tolerance and into the arms of extremists”.

Sondhi makes the point that the ‘right to be equal was overshadowed by the right to be different’. This does not imply any sympathy for assimilation and the loss of heritage and distinctiveness of minorities, merely that all communities should be able to develop commonalities with others, without losing their identity. Such a view is widely shared amongst commentators and apart from some extreme positions, is also shared across the political spectrum. The problem, however, remains as to how this, almost universally agreed, principle is put into practical effect. Hasan (2009) illustrates the depth of disagreement chastising Parekh for advancing ‘tendentiousness and specious arguments’ in *The Future of Multi-Ethnic Britain* Report (Parekh, 2000a) and his book *Rethinking Multiculturalism* (Parekh, 2000b). Hasan is particularly critical of what he sees as Parekh’s desire to put up a ‘do not disturb’ sign around minority cultures and paying lip service to any real sense of critical engagement with other cultures which

would enable them to adapt and change. Rather he sees Parekh wanting to create a special and separate place for minorities, in which ‘Western states must veer away from their public commitment to liberal universalism so as to accommodate these minority cultures and faiths’.

The ‘right to be different’ has political as well as cultural drivers. In this sense it can perhaps be characterised by the notion of identity politics (which is further discussed in later sections) and is played by both political and community leaders who seek to heighten differences in order to create a political advantage for one group or another; or, is advanced by communities themselves, who have been quick to learn that the recognition of difference carries with it rewards in terms of representation and resources. Identity politics therefore militates against community collaboration and encourages competition and even conflict. This phenomenon was difficult, though manageable, when the number of minorities was limited, but has become extremely problematic in an era of super diversity.

The earlier forms of multiculturalism have been built upon and developed with a view to both avoiding the assimilationist tendencies of some European countries and at the same time avoiding the reliance on the separationist British model. The Canadian approach perhaps most exemplifies this model (though this conception has been challenged by the French speaking provinces of Canada – see below). The Canadian Government¹ who believe that, in 1971 they were the first in the World to adopt multiculturalism as an official policy, set out their vision in these terms:

‘....all citizens are equal. Multiculturalism ensures that all citizens can keep their identities, can take pride in their ancestry and have a sense of belonging. Acceptance gives Canadians a feeling of security and self-confidence, making them more open to, and accepting of, diverse cultures. The Canadian experience has shown that multiculturalism encourages racial and ethnic harmony and cross-cultural understanding.

¹ See <http://www.cic.gc.ca/english/multiculturalism/citizenship.asp>

Mutual respect helps develop common attitudes. New Canadians, no less than other Canadians, respect the political and legal process, and want to address issues by legal and constitutional means.

Through multiculturalism, Canada recognizes the potential of all Canadians, encouraging them to integrate into their society and take an active part in its social, cultural, economic and political affairs.

...As Canadians, they share the basic values of democracy with all other Canadians who came before them. At the same time, Canadians are free to choose for themselves, without penalty, whether they want to identify with their specific group or not. Their individual rights are fully protected and they need not fear group pressures.'

It is also fair to say that the British approach has attempted to end the separation in some spheres, especially in terms of service provision and functional terms. These 'domains of segregation and integration' (Cantle, 2005) are rarely uniform across any country, or even within particular cities and regions. For example, the domain of 'spatial segregation' is most noticeable in the northern towns of England (between White and Asian communities) and in Northern Ireland (between Protestant and Catholics). Separation is less pronounced in English cities in the Midlands and least pronounced in the South, especially London. Nevertheless, both the Midlands and the South of England, including London, do have a number of highly segregated areas. The patterns of spatial segregation and integration often dictate much of the cross-cultural contact in the other domains, perhaps especially 'social and cultural' and 'functional' areas. So, for example, schools and the friendship patterns they provide along with local employment arrangements, access to housing and recreational arrangements are often shaped by physical proximity. The British approach to equal opportunities and positive action have had some impact in determining access to education and employment in particular and closing the performance gap between communities. This in turn, creates new forms of contact with others and on a more equal footing. Equality programmes therefore not only provide a greater level of fairness by re-balancing opportunities, but also create many more opportunities for contact which transcend high levels spatial separation.

It is also important to note that the nature of multicultural societies are very different, even within Western style democracies. Bouchard (2011) identifies four types of societies which all have a very different history and population composition and have therefore developed different approaches to the 'management of ethnocultural diversity'. Bouchard's typology is:

- where the nation is composed of ethnocultural groups placed on equal footing and with no recognition of a majority culture (the 'nations' of Australia and Anglophone Canada are included in this category)
- a paradigm of homogeneity (commonly seen as the assimilationist model) which fundamentally asserts an ethnocultural similarity in public life (nations such as France Italy and Japan are included in his examples)
- a bi - or multi - polarity set of societies composed of two or more national groups or subgroups, sometimes officially recognized as such and granted a kind of permanence. (Nation-states such as Malaysia, Bolivia, Belgium, Switzerland are included here)
- a paradigm of duality, where diversity is conceived and managed as a relationship between minorities from a recent or distant period of immigration, and a cultural majority that could be described as *foundational*. (Bouchard includes the French speaking province of Quebec, alongside the Aboriginal communities)
- paradigm is that of *mixité*. It is founded on the idea that, through miscegenation, the ethnocultural diversity of a nation will be progressively reduced, eventually creating a new culture separate from its constituent elements. (Examples are primarily in Latin America, notably in Brazil and Mexico).

Multiculturalism encompasses a range of notions of both 'multi' and of 'culture' and is always heavily contextualised. It will therefore be understood in many different ways around the world and the policies and practices will also have very developed in many different ways. Nevertheless, 'progressive multiculturalism' can relate to all forms and depends upon both the promotion of cultural distinctiveness and the development of commonality and a sense of belonging and inclusion across all areas of difference.

Far Right and Populist Appeal

In terms of opposition to multiculturalism, however, a common bond seems to be shared by the many national Far Right groups who are pre-occupied with race and immigration and constantly trade on the supposed threat of ‘others’ in both economic and social terms. The Far Right, in particular, now also try to engender a fear in the host community of a loss of identity and their way of life, as a result of ‘being overrun’ by foreigners. Indeed, they have found that their former appeal, based on the supposed biological superiority of the white ‘race’ no longer resonates with the electorate and have now focussed on the cultural dimensions of difference (Goodwin, 2011).

Far Right parties are growing and they have become a significant electoral force in many European countries. In the UK, they have also grown significantly, though they have generally failed to achieve any significant electoral success. Nevertheless, they gained more than 10 per cent of the vote in no fewer than 52 local authority areas in 2010 and overall, they won around 560,000 votes and only a year earlier they had received 1 million votes as two BNP candidates were propelled into the European parliament securing their one notable electoral achievement (iCoCo, 2011). Goodwin (2011) suggests that the BNP has become the most successful extreme right in British history and points out that since 2001, its support in general elections has grown 12-fold; support in local elections increased by a factor of 100 and membership by seven fold.

It is very clear that, despite some year on year ups and downs, their overall trajectory has been rapidly upward for the last 10 years or so and, as the Institute of Community Cohesion (iCoCo), which monitors Far Right activities as part of an ongoing concern for tackling community tensions, found in its 2011 report, that they have succeeded in broadening their appeal, even within rural and suburban areas (iCoCo, 2011).

However, mainstream politicians have generally been very mistaken in their belief that the hostility towards ‘others’ is in some way confined to extremists and they have failed to recognise that the resentment towards multicultural policies in general and

migration in particular, goes a lot deeper. In this sense, multiculturalism can also be said to have ‘failed’ because cultural diversity and migration do not enjoy popular support – as evidenced by a recent *Hope and Fear* Report (SET, 2011). This report, commissioned by the Searchlight Educational Trust, set out to explore the issues of English identity, faith and race. With 5,054 respondents and 91 questions it is one of the largest and most comprehensive surveys into attitude, identity and extremism in the UK to date.

It concludes that:

there is not a progressive majority in society and it reveals that there is a deep resentment to immigration, as well as scepticism towards multiculturalism. There is a widespread fear of the ‘Other’, particularly Muslims, and there is an appetite for a new right-wing political party that has none of the fascist trappings of the British National Party or the violence of the English Defence League. With a clear correlation between economic pessimism and negative views to immigration, the situation is likely to get worse over the next few years.

Further, the SET Report (2011) demonstrated how limited the support for multiculturalism is at present. They identified what they call six ‘identity tribes’ in modern British society. These are: ‘confident multiculturalists (found to be eight per cent of the population); ‘mainstream liberals’ (16%); ‘identity ambivalents’ (28%); ‘cultural integrationists’ (24%); ‘latent hostiles’ (10%); and ‘active enmity’ (13%). Those identified as ‘identity ambivalents’ could easily be pushed further towards the Right, unless mainstream political parties tackle the social and economic insecurity which dominates their attitudes. This Report therefore, somewhat alarmingly, suggests that only one quarter of the population are comfortable with our present model of multiculturalism.

Goodwin (2011) appears to confirm this rather depressing attitudinal picture, providing a really useful analysis of the opinion polling on migration and race related issues over the last 10 years or so. Over this period, the public have generally viewed the Government’s performance on immigration in a negative light. The views have not been ambivalent with around 80% supporting suggestions that ‘immigration is not under

control'; that the Government is 'not being open and honest' about the scale of migration; and that immigration policies are not sensible or credible. Even more worryingly, when opinion polls have asked which political party have the best policies on immigration, the majority of those polled generally feel that it none of them do, or they don't know. These results suggest that the ground is wide open for the Right to cultivate.

The Far Right have, more evidently, gained an increased level of popular support across most of the remainder of Europe, including France, Switzerland, Netherlands, Austria, Belgium, Germany and Italy. And even the traditional liberal countries of Scandinavia have seen an unprecedented growth in Far Right support with parties in Norway, Finland and Denmark growing to around 20% of electorate support and Sweden with around 6% finding that this has been converted to a significant number of seats due to their system of proportional representation. The recent tragic events in Norway may at least mean a reconsideration of the real challenge they pose.

Messina (2010) seeks to distinguish the types of Far Right party with a comparative European perspective. He offers a distinction between 'generic groups' that are exclusively obsessed by animus towards settled and new migrants; 'neo-fascist groups' who are inspired by an over-arching ideology, embracing the core tenets of pre-Second World War fascism; the 'opportunistic right' who are driven by a calculated desire to win votes rather than an obsessive race-centred ideology; the 'new radical right' who aspire to govern and have more formal membership and regular electoral activity and; the 'ethno national right' who are primarily single issue parties, placing ethno-nationalism centre stage, with anti-migrant appeals in second place. The British BNP are placed in the Neo-Fascist camp.

What they all share, however, is hostility towards settled and new migrants and 'fascism's adaptation to the transformed historical conditions' and the growth of 'neo-populism' (Griffin, 2011), possibly inspired by France's *Front National*. This exploited populist concerns about the threat to 'Frenchness' and the French way of life. This seems to suggest that the Far Right understand the impact of globalisation better than centrist politicians. Marine Le Pen the new *Front National* leader sums this up as "now the real divide is between nationalism and globalisation", and complains that "France's

sovereignty has been ‘sucked dry by the EU’, with “cultural identity under attack through massive immigration” (Le Pen, 2011).

In common with all other Far Right parties Le Pen also calls for ‘immigration to be stopped and cultural identities to be preserved’, as though it is possible to halt any, or one, aspect of the process of globalisation that has been gathering pace for many decades. But her kind of political leadership also depends upon appealing to one section of the population over another and building a power base to represent their ‘difference’. Gary Younge (2010), who is on the left of the political spectrum, is also asking some of these more profound questions, as in his book, *Who Are We?* He points out that when it comes to identity, the global and the parochial have a symbiotic relationship – the smaller the world becomes and the less control we have over it, the more likely we are to retreat into the local spheres where we might have influence.

The early forms of multiculturalism were necessarily defensive, both to protect minorities from the hostility and racism they faced and to promote fairness and social justice. Some elements therefore need to be retained. However, as both majority and minority communities came to terms with living side by side, the early policies failed to adjust and to facilitate a shared society. The Far Right have exploited these concerns, which are more widespread than generally acknowledged. The advent of community cohesion in the UK in 2001 began a process of change with a series of progressive measures to create engagement, whilst still retaining the principles of fairness and rights. The concept of ‘interculturalism’ may be able to take this process still further and respond to the challenges of globalisation and super diversity.

The Contribution of Community Cohesion

The concept of ‘community cohesion’ was established following a number of riots and disturbances in England in 2001. It represented a fundamental challenge to the then multicultural model. Cohesion programmes were introduced from 2002 onwards, though they were initially on a limited and piecemeal basis, they gradually developed across the UK and have now also become part of many ‘mainstream’ activities – for example as part of the statutory duty to ‘promote community cohesion’ on all state schools in England from 2006. Community cohesion programmes have attempted to build understanding between different groups and to build mutual trust and respect by breaking down stereotypes and misconceptions about the ‘other’. In some cases, there are clear and measurable impacts of such programmes and generally measure attitudinal and behavioural change in the programme participants, or in the wider local community.

In addition to the small scale programmes focussed on divided communities, community cohesion was also developed at a city-wide or area level to develop support a broader consensus in support of diversity. These often included high profile campaigns featuring people from a range of backgrounds who ‘all belong’ and contribute to the economic and cultural life of the area. These campaigns were important in that they tried to present a new positive picture of diversity and whilst recognising the value of cultural heritage and distinctiveness, it placed a new emphasis on the commonalities between groups and thereby contributed to a less defensive and more progressive form of multiculturalism. It is suggested that cohesion programmes will be equally necessary in the development of interculturality.

There have been at least three formal national definitions of the concept, each building upon the other over the six-year period from 2002 to 2008. All refer, however, to the need for strong and positive relationships between people from different backgrounds, tackling inequalities and developing a positive climate of opinion to support diversity. There are also a large number of local definitions, which draw upon the formal national definitions but tend to add a local context.

The first was built directly on the Cattle (2001) and Denham (2001) reports, and was constructed by representatives of the co-authors of the *Guidance on Community Cohesion*, the Local Government Association, the then Office of the Deputy Prime Minister, the then Commission of Racial Equality and the Inter-Faith Network (LGA *et al*, 2002):

A cohesive community is one where:

- There is common vision and a sense of belonging for all communities;
- The diversity of people's different backgrounds and circumstances are appreciated and positively valued;
- Those from different backgrounds have similar life opportunities; and
- Strong and positive relationships are being developed between people from different backgrounds in the workplace, in schools and within neighbourhoods.

Some five years later the Commission for Integration and Cohesion (CIC, 2007) proposed a number of amended and additional points, which offered a more complex and somewhat convoluted definition and sought to add concepts of 'trust', 'rights' and 'responsibilities' – perhaps owing more to ideas about citizenship which was a Government pre-occupation at the time.

A further layer of complexity was added when the Department of Communities and Local Government (DCLG, 2008) in response to the CIC report. It is doubtful that either of these later definitions has added much to the original.

The policy domain has been particularly productive in producing published documentation. This in itself can be organised into three phases. First, before and after the disturbances in Burnley, Oldham and Bradford in 2001 a range of interventions at a national and local level were generated. These included Ouseley (2001), Ritchie (2001) and Clarke (2001) as well as the Cattle Report (2001). The initial reports stemmed from inquiries into the various disturbances (though the Ouseley Report was commissioned prior to the disturbances in Bradford) and established a set of common themes that have framed much of the debate on community cohesion during the last seven years. The focus was on fragmented communities divided on faith and ethnic lines living in poor towns

and cities. The reports recommended, to a lesser or greater extent, improved interaction and contact between different groups together with the development of common values.

The second, was a formalisation of community cohesion from 2002 onwards. By this the focus was on defining community cohesion, generating guidance to support local government and related agencies to implement strategies and assess their impact. Guidance issued on community cohesion (LGA *et al*, 2002) emphasised the importance of ‘common values’ and cross community and cross-disciplinary working, as well as the need to continue to tackle inequalities and disadvantage. Moreover a Government Community Cohesion Unit was established in 2002 to co-ordinate national work and implement practice where necessary. This was supported by an independent panel of practitioners who helped to develop guidance and best practice on cohesion. Its work concluded with a final report *The End of Parallel Lives* (Cantle, 2004) that stressed the importance of mainstreaming cohesion into local government services. Much of this thinking was brought together by the Home Office publication *Improving Opportunity, Strengthening Society* (Home Office, 2005). Building community cohesion was one of the four key themes alongside addressing inequality, promoting inclusiveness and taking out racism and extremism.

The third phase, concentrated on the importance of integration and identity. This included political interventions (Blunkett, 2004) and a specially appointed Commission on Integration and Cohesion which published its findings in 2007 (CIC, 2007) and whilst supporting government policy it also emphasised the importance of local integration measures and this heralded a raft of new initiatives which were intended to promote various forms of citizenship and participation.

In contrast to the policy literature, academic publications were much more limited. On the whole they tended to be critical of the concept of community cohesion since the publication of the Cantle Report (Cantle, 2001), though this now appears to be changing. The initial concerns in this literature were about the concept and its application. It was suggested that the responses to the disturbances in Oldham, Bradford and Burnley in 2001, together with the negative debates on asylum and immigration,

could be seen as counter-productive to the goals of shared identity and citizenship. In short, new and old migrants are less likely to feel any obligation to contribute to community cohesion (and thus engagement) when they are being identified as being part of the problem (Burnett, 2004) This criticism is despite the care taken by the authors of the original reports to avoid identifying minority communities as the problem and that they equally criticised majority communities and drew attention to structural inequalities. It is suggested that the initial academic response was very much part of the 'defensive' nature of multicultural policy discussed earlier and that any reports were always likely to be seen as 'an attack on minorities'.

The search for common identity was, to some extent, also viewed as problematic. The emphasis on 'citizenship' and 'common values', including the suggestion that the English language should be pervasive and demanded as a necessary condition of a shared society, was again seen a threat to minority identity. In reality, say the critics, minorities are not prepared to fully trade a clear minority identity for unclear notions of citizenship within an increasingly secular society. Access to shops, places of worship and family networks may remain important to these economically mobile residents. They claim that, the changing nature of debates on 'race' has helped to shift the imperative to integration. As has been seen, the agenda is driven by building shared norms, common identity and stable communities, expecting diverse groups to 'buy into' British institutions, organisations and processes (Kundnami, 2002).

However, there are now numerous academic studies which appear to support many of the underlying principles of community cohesion. In particular, Thomas (2011) has produced the first appraisal of community cohesion based upon empirical evidence. Thomas points out that community cohesion has been out of step with most academic analysis, but that analysis has been 'completely free of empirical evidence, resting instead on national governmental reports and discourse'. Thomas's study is based on evidence from the areas which have the 'profound ethnic segregation, and the separate, oppositional and potentially dangerous ethnic and religious identities' that community cohesion policy was concerned with. Indeed, Thomas chides the critiques of cohesion for

developing 'evidence free' views and for ignoring the empirical data that had been produced.

Further, Thomas dismisses the charges that cohesion was in some way a return to assimilationism or a shift away from tackling inequalities. He found that community cohesion was simply 'a critique of particular forms of multiculturalism policy formation and operation that have focussed exclusively on the needs, identities and concerns of each separate ethnic group without consideration of relations, links and experiences shared between those groups'

Thomas also found that, rather than promote assimilation, 'community cohesion practice accepts and works with distinct ethnic and social identities, whilst augmenting them with overarching identities based on common connections, needs and experiences'.

In addition, there are a number of related policy areas which provide overwhelming support for the practice and process of community cohesion.

These include:

- Firstly and perhaps most notably, in respect of intergroup relations and contact theory, a number of academic studies, building on earlier work of Allport (1954) and others, have clearly demonstrated that prejudice and intolerance can be reduced by direct contact and interaction (Hewstone *et al*, 2006 and Hewstone *et al* 2006a).
- Secondly and similarly, the academic and practical work on peace and reconciliation has demonstrated that inter group relations can be re-built by going through painful processes of discussing and resolving differences (Leaderach 1997).
- Thirdly, the work on social capital developed by Putnam (2000), demonstrates the importance of 'bridging social capital' and the impact of diversity upon its

development (Putnam, 2007). This leads on to the important considerations of the role of citizenship and the development of shared values

- Fourthly, communitarian theories (Communitarian Network, 2002) have developed with a new emphasis upon shared identities (Sen, 2006) and ideas about interculturalism have begun to gain currency

British multiculturalism was based upon a policy of integration which emphasised the maintenance of immigrants' 'national characteristics and culture ... in an atmosphere of mutual tolerance' (Jenkins, 1966). This vision of integration provided re-assurance to the UK's immigrant community (and to liberal minded commentators) and was soon to be supported by strong anti-discrimination legislation and a number of positive action programmes to try to ensure equal opportunity. It stood in contrast to the approach of other European countries, notably France and Germany, which appeared to favour assimilation, in the case of France, or the 'guest worker' model in which long term citizenship and rights were denied, as in the case of Germany.

In many respects the UK policy appeared to work well with falling levels of discrimination and growing integration in housing terms, especially in the south of the country and a broader enjoyment of inter-cultural activities, such as festivals, arts and music events and activities. Rates of inter—marriage had also been steadily increasing and became the highest in Europe.

However, in 2001 the independent review (Cantle, 2001) of the race riots in a number of northern towns revealed that the acceptance of multiculturalism was far from universal and that White and Asian communities in some areas at least, lived in 'parallel lives' which:

often do not seem to touch at any point, let alone promote any meaningful interchanges

and are based upon:

separate educational arrangements, community and voluntary bodies, employment, places of worship, language, social and cultural networks.

It appeared that the existence of parallel lives meant that there was, in fact, very little trust, nor understanding, between communities and that it was relatively easy for any rumour or problem associated with either community to be turned into resentment, anger and violence – especially aided and abetted by Far Right groups. More generally, whilst the idea of multiculturalism did enjoy support at one level, it appeared that, for many, it had become associated with ‘political correctness’, with little real ownership and commitment enforced by State led political and cultural imperatives.

Community cohesion programmes represented the first real attempt in the UK to promote meaningful interaction between communities from different backgrounds and to promote trust and understanding and to break down myths and stereotypes. Initially, these programmes were regarded as ‘cross-cultural’ interaction, though this began to give way to, or be used interchangeably with, ‘intercultural’ and the notion of intercultural dialogue gathered pace from about 2008.

The Concept of Interculturalism

The concept of Interculturality is not new and can be traced back to 1959, while European perspectives date from the 1980’s and 1990’s (James, 2008). However, there has been little by way of academic development and agreement over the term, nor has it been adopted in policy and practice to any great degree on a consistent basis. Indeed, it has sometimes been used as a variant of multiculturalism – itself a contested term and used in many different ways.

Within these differing approaches to interculturalism, there would appear to be some acceptance that the key features are a sense of openness, dialogue and interaction. A cautionary note was introduced by Wood and Landry (2007) to the effect that although openness provides the setting for Interculturalism to develop, it does not a guarantee that it will take place.

It is suggested here that interculturalism requires a good deal more – it must build upon the essential elements of multiculturalism, the framework of rights to equal treatment and non-discrimination; develop the interaction and belonging programmes initiated by community cohesion; and create a culture of openness which effectively challenges identity politics and ‘otherness, and the entrenchment of separate communities.

The concept and experience of ‘multiculturalism’ was developed from the post-war period of mass migration and was inevitably addressed through the lens of ‘race’, with the emphasis on dealing with the discrimination and intolerance by monocultural host communities who felt threatened by ‘difference’ and offended by what they saw as unacceptable social and cultural minority norms. This did give rise to progressive anti-discrimination legislation and many attempts at positive action to create more equal opportunities, though unfortunately often at the expense of a separation of communities to try to avoid tensions and the accusation of ‘special treatment’ which also created a sense of unfairness in some quarters.

Interculturality and intercultural dialogue

Interculturality and intercultural dialogue have often been used synonymously but should be viewed as very different concepts. Intercultural dialogue has certainly helped to challenge ‘otherness’ in a spirit of openness, utilising processes of interaction. ICD however, is an instrumental part of interculturality, rather than an end in itself, in other words, contributing to and fostering understanding and empathy with others.

The concept of ‘interculturality’ and programmes of ICD had been little used as a policy driver in the UK prior to the introduction of the iCoCo national Awards for Bridging Cultures (ABCs), supported by the Baring Foundation (www.bridgingcultures.org.uk). This built upon the ideas of community cohesion which from its inception in 2001 had urged ‘strong and positive relationships between people of different backgrounds’ (LGA *et al*, 2002) and this was later developed into programmes for ‘cross-cultural’ interaction. The UK model is supported by ‘contact theory’ and is

based on the premise that ‘intergroup contact reduces prejudice and improves intercultural dialogue and communication’ (James, 2008).

The European Union’s contribution came some seven years after the introduction of community cohesion with the European Year of Intercultural Dialogue (EYICD) in 2008, but took a particular approach, which rather reduced interculturality to ICD. James (2008) states that the European Commission understands interculturality to be ‘about dialogue between different cultural groups.... to enable European citizens to acquire the knowledge and aptitudes to enable them to deal with a more open and complex environment’. However, the Year had a very limited impact, particularly in the UK and tended to focus on ‘culture’ in the artistic sense and also prioritised intra-EU integration.

Whilst the emphasis has been different and despite the separate genesis, the ‘cross-cultural interaction’ component of community cohesion programmes and ICD activities have been used for a number of similar purposes, including:

- To disconfirm stereotypes, change attitudes and behaviours to ‘others’
- To promote understanding and tolerance more generally (for example as in inter-faith dialogue)
- Create the conditions for peaceful co-existence , following conflict
- As a component of wider programmes of community cohesion (in the UK and more recently some other countries)
- To promote more positive views of nation states and their citizens across national boundaries (as for example in some British council programmes and in the EYICD)
- As a means of building social capital, neighbourliness, trust in local institutions and ‘good citizenship’

The British Council (British based, but with many offices around the World and involved in the promotion of community relations) has also invested in exploring both the concept and practice of intercultural dialogue and, (with iCoCo) produced a ‘toolkit’ and resource guide to promote their ideas (BCIDRG) (2010). This work has also usefully set out to define ICD in the following layered terms:

National

A dynamic process by which people from different cultures interact to learn about and question their own, and each other's, cultures. Over time this may lead to cultural change. It recognises the inequalities at work in society and the need to overcome these. It is a process which requires mutual respect and acknowledges human rights.

International

Intercultural dialogue aims to equip individuals with the knowledge and skills - so-called "intercultural competences" - to participate in increasingly diverse societies. Knowledge of democratic values, citizenship and civil rights are essential elements of dialogue. (EU – European Year for Intercultural Dialogue 2008)

Global

The idea of 'intercultural dialogue' takes as its starting point the recognition of difference and multiplicity of the world in which we live. These differences of opinion, viewpoint, and values exist not only within each individual culture but also between cultures. 'Dialogue' seeks to approach these multiple viewpoints with a desire to understand and learn from those that do not see the world in the same way as ourselves.

Positioning Interculturalism

Whilst, on its own, the BC/iCoCo toolkit focuses on ICD, it does begin to recognise the wider basis of interculturality to shape community relations. Gerard Bouchard (2011) also suggests that interculturalism should shape our ways of living together in the future. It is:

a search for balance and mediation between often-competing principles, values, and expectations. In this sense, it is a sustained effort aimed at connecting majorities and minorities, continuity and diversity, identity and rights, reminders

of the past and visions of the future It calls for new ways of coexisting within and beyond differences at all levels of collective life.

Bouchard draws upon the work of the Council of Europe (2008) to define interculturalism as:

- (a) the rejection of multiculturalism, which was associated with fragmentation and seen as harmful to social cohesion;
- (b) the rejection of assimilation due to the violation of individual rights that it entails; and
- (c) the choice of interculturalism as a middle path, as a model of balance and equity.

Viewing interculturalism as some sort of middle way between assimilation and separation, however, fails to develop the potential of this new model and perhaps reflects Bouchard's preoccupation with the relationship of the French speaking province of Canada and indeed draws upon his report (with Taylor) for the Government of Quebec (Bouchard and Taylor, 2008). The Bouchard-Taylor Report was developed on the basis of the rejection of Canadian multiculturalism (which was seen as the vision imposed on French speaking Canadians by English speaking Canadians – see earlier) and its replacement by 'interculturalism', Bouchard's alternative concept of interculturalism is a form of integration based on agreed accommodations but dependent upon the embedded 'fundamental values' of Quebec society: presented as gender equality, secularism, and the French language. Given that these 'accommodations' amounted to the children of new migrants, including those from English speaking backgrounds, being required to attend schools where teaching is conducted in French and who are denied the choice of English speaking schools in the same Province; and that English is generally not permitted in many aspects of the public sphere, including road signage and by retailers, this concept of interculturalism, may therefore be seen as somewhat limited.

Such conceptual problems arise where integration is positioned on a simple linear path between the extremes of separation and assimilation and fails to recognise that there

are several domains and many more layers of integration which can be operate at different levels. It also fails to recognise the dynamic nature of societies which are constantly in flux and can not rest upon a fixed notion of 'culture'. In addition, the 'middle way' rests upon the idea that culture revolves around some form of mediation between the host community(ies) and newcomers, rather than a more dialectical view of the modern globalised world in which both national and international parameters are also changing.

Bouchard's view of interculturalism however does begin to recognise the dynamic nature of societies and that integration is not either a process in which migrants are assimilated into a host culture, nor that integration results in the adaptation by the host community to the extent that their fundamental nature is eroded:

interculturalism concerns itself with the interests of the majority culture, whose desire to perpetuate and maintain itself is perfectly legitimate, as much as it does with the interests of minorities and immigrants—we thus find no reason to oppose either the defenders of the identity and traditions of the majority culture on one side, or the defenders of the rights of minorities and immigrants on the other; it is both possible and necessary to combine the majority's aspirations for identity with a pluralist mindset, making for a single process of belonging and development.

(Bouchard, 2011)

Many majority communities would, no doubt, find Bouchard's thesis very reassuring, as almost any form of change can be unsettling and threatening. However, the reality is that all communities are in a state of flux and ever more so in a period of globalisation. The arrival of migrants is only one part of the change – though often the most visible. As a result they are often identified with the change and seen as the cause, rather than the consequence of the underlying processes of globalisation which are much more pervasive – and inevitable. Trying to 'buck the market' of cultural change by holding on to a fixed conception of culture is a fairly useless exercise – making some communities even more isolated from the real world and the likelihood that even greater change more sudden and difficult.

Ironically, the concept of multiculturalism advanced by the Canadian Government and so soundly rejected by the Bouchard Taylor Report, may be somewhat nearer to more generally accepted ideas about interculturalism.

Bloomfield and Bianchini (2004) support a wider view and argue that

The intercultural approach goes beyond equal opportunities and respect for existing cultural differences to the pluralist transformation of public space, institutions and civic culture. It does not recognise cultural boundaries as fixed but in a state of flux and remaking. An intercultural approach aims to facilitate dialogue, exchange and reciprocal understanding between people of different backgrounds.

The concept of interculturality was further developed, in practice, by a series of annual iCoCo Awards (iCoCo 2008) which were based on innovative work by the Baring Foundation who were very clear that they saw ‘interculturalism’ as a means of ‘providing a critique of multiculturalism’ which ‘moved the debate forward’.(Sondhi, 2008) This supported the thesis that whereas multiculturalism is concerned with respecting and acknowledging cultural diversity, allowing different cultures to co-exist whilst in a sense reinforcing differences, the key feature of interculturality, and what differentiates it from multiculturalism, is its sense of openness, dialogue and interaction between cultures leading to long term change.

The explicit aim of the Baring Foundation was to ‘promote interculturality’. This aim is in no way undermined by the use of the more user friendly brand ‘awards for bridging cultures (ABCs)’ and applicants were clearly told of the underlying philosophy of the scheme in the ABCs guidance (iCoCo, 2009). The Guidance goes on to define interculturality in the following terms:

a dynamic process by which people from different cultures interact to learn about and question their own and each other’s cultures. Over time this may lead to cultural change. It recognises the inequalities at work in society and the need to

overcome these. It is a process which requires mutual respect and acknowledges human rights.

The Baring Foundation commissioned a study by Malcolm James (2008) and this was intended to support that critique and develop the new theoretical framework. A further study 'outlined a move away from models for post-colonial society based on sealed cultural groups towards a more multifaceted notion of interculturalism' (James 2009) (though James's work appeared to confuse rather than clarify the approach and somewhat bizarrely suggested that community cohesion and multiculturalism both supported closed and sealed societies, even though most other commentators criticise cohesion precisely because they believe it to be a critique of multiculturalism).

'Interculturalism' is then, much more than 'intercultural dialogue'. Whereas ICD may be considered as the process by which two or more communities with different identities, interact and build trust and understanding, interculturalism envisages a society in which people are at ease with difference more generally and see other cultures as an opportunity to engage and develop, rather than as a threat. In this sense, programmes of community cohesion, which rely upon more deliberative programmes to tackle inequalities, promote diversity, belonging and interaction, can help to create such a society.

In terms of policy development, however, we have not yet seen the full potential of the concept of interculturalism and there is little by way of an accepted body of academic opinion on the subject (it is notable that only 2 of the 26 references used by James (2008) use the term in their title) and there is even less by way established practice.

The Council of Europe (2011) have recently set out the ways in which they believe 'peaceful co-existence' can be achieved. They reject the concept of 'multiculturalism' and set out 17 'guiding principles' for living together. These mainly revolve around legal rights, which apply equally to all, with an emphasis on citizenship and participation, in which people retain their distinctive cultural heritage, possibly hyphenated with nationality or faith. They argue for early voting rights for migrants and

for tolerant and respectful leadership. There is little new in the report and much could be attributed to a 'progressive form of multiculturalism' referred to earlier. However, there is more emphasis on integration, particularly from the perspective that 'in order to live together in peace people need skills or "competences" which are not automatically acquired'.

Interculturalism is also about all types of 'difference', whereas, multiculturalism was founded – and remained rooted - upon the outmoded concept of 'race' based upon spurious notions of physical distinctiveness, or on other salient and contextualised differences, such as language or religion which were then taken to define a 'culture'. Multiculturalism generally developed throughout Europe into a policy based on ethnic difference and faith divisions, some of which were identified as 'racial' groups for the purposes of public policy and essentially became viewed in much the same primordial sense and in terms of the 'failure of multiculturalism' referred to earlier became understood in this way. Progressive forms of multiculturalism embraced ideas about hyphenated identities, often combining the country of origin or domicile, with ethnicity and/or faith. However, these dual or multiple identities also tended to become singular and fixed in much the same way as those based upon just one conception of identity. Community cohesion similarly came into being on the basis of a review of the race riots in a number of English northern towns but cohesion programmes quickly recognised the wider notion of difference, with programmes developed to tackle divisions and conflicts based on sexual orientation, disability, age, social class and other differences.

In the UK, this wider concept of difference underpinned the creation of a single equality body, the Equality and Human Rights Commission, and the combining of equality legislation under the Single Equality Act 2010. This change supported the idea that 'difference' is about everyone and should be dealt with on a consistent basis.

Interculturalism has the potential to take this further, recognising the dynamic nature of culture and all aspects of difference and that, in any era of globalisation, it also includes wider geo-political and international components. However, the visionary sense of internationalism which emerged in the post war period, with the creation of a number of international bodies, including the United Nations, appears to have been diminished in

recent years. This is exactly the reverse of what might have been expected in the light of this new era globalisation and super diversity. The current ‘politics of identity’ are therefore, fundamentally at odds with the aspirations of the immediate post war period in which the United Nations and many other international bodies were established.

However, rather like the ‘paradox of diversity’ referred to earlier, the growth of international institutions, appears to drive people towards separate identities rather than a shared conception of themselves. Younge (2010) explains this in relation to the introduction of the Euro currency, which he sees as the ceding of national power over interest rates and economic sovereignty and the loss of an important element of national identity through the much reduced symbolism and national markers that individually designed currency notes and coins contained:

But the truth is that, when it comes to identity, the global and the parochial have a symbiotic relationship. The smaller the world seems and the less control that we have over it, the more likely we are to retreat into the local spheres where we might have influence.

As was also noted earlier, the forces of globalisation may cause people to ‘hunker down’ into their own identities and build bonding social capital around their own identity group, rather than engage with difference. Some see this as just a natural tendency of people to want to be with people who are ‘the same as themselves’ – as in ‘birds of a feather, flock together’. But as we have seen in the ‘race’ debate, the notion of primordial distinctions has led us up a wrong and dangerous path in the past. Primordial distinctions are often in reality socially engineered and dependent upon cultural, political and economic frameworks.

This perspective for interculturalism in conceptual terms is, then, still far from settled and the consequential implications for policy and practice have been barely considered.

In visionary terms Sondhi (2009) suggests it is fundamentally about a ‘new kind of living dialogue’:

So what then is different about the new concept of interculturality? The basis of this approach lies in the creation of a new kind of living dialogue - creating the space and opportunity and the inclination for two different entities to know a little more about how to reassure and interest the other while also avoiding those things that might insult or alarm them, thus minimising the potential obstacles to the transaction. But it is more than just a tool of communication – it is a process of mutual learning and joint growth. This implies a process of acquiring, not only a set of basic facts and concepts about the other but also particular skills and competencies that will enable one to interact functionally with anyone different from oneself regardless of their origins. This implies a different way of reading situations, signs, symbols, and of communicating which we would describe as intercultural literacy. This indicates the acquisition of an intercultural competence, a certain frame of mind, which in a diverse society, becomes as important a competency as basic numeracy and literacy. No child should leave school without it and no public official with responsibility for deciding on local policy and resources should be without it either.

However, it would seem that a cohesive society would also depend upon the model a much clearer sense of justice and equality to enable the barriers associated with particular backgrounds to be overcome and for a spirit of belonging to be established. Interculturalism must therefore draw upon some of the progressive elements of multiculturalism and develop policies and practices which are less hidebound by rigid conceptions of identity and provide for new cultural competences. Interculturalism must also embrace and give effect to, the idea of identity as a dynamic process which can accommodate the international and transnational impacts of globalisation.

References

- Allport, G. W., (1954) *The Nature of Prejudice*, Addison Wesley, Cambridge, Massachusetts
- Baldwin, C., Chapman, C and Gray, Z. (2007) *Minority Rights: The Key to Conflict Prevention* (London: Minority Rights Group International).
- Blunkett, D. (2004) *New Challenges for the Race Equality and Community Cohesion* in the 21st Century, Speech to the Institute of Public Policy Research, 7 July 2004 (Home Office).
- Bloomfield, J & Bianchini, F (2004) *Planning for the Intercultural City*. Comedia, Stroud.
- Bouchard G, (2011) *What is Interculturalism?* McGill Law Journal
- Bouchard, G., & Taylor C. (2008), *Building the Future: A Time for Reconciliation*, Report of the Consultation Commission on Accommodation Practices Related to Cultural Differences (Quebec: Gouvernement , du Québec, 2008) [Bouchard & Taylor, Report].
- Brah, A., (2007). 'Non-binarized identities of similarity and difference'. In M. Wetherell, M. Lafleche and R. Berkeley, eds *Identity, ethnic diversity and community cohesion*. (London: Sage)
- British Council (BC) Intercultural Dialogue Resource Guide (BCIDRG) (2010): (British Council/Institute of Community Cohesion (iCoCo))
- Cameron D, (2011) Speech to the Munich Conference, 5th February 2011.
- Burnett, J. (2004) 'Community Cohesion and the State', in *Race and Class*; Vol. 45, No. 3 (London: Institute of Race Relations/Sage Publications).
- Cantle, T. (2001) *Community Cohesion: A Report of the independent Review Team* (London: Home Office).
- Cantle, T. (2004) *The End of Parallel Lives?* Final Report of the Community Cohesion Panel (London: Home Office).
- Cantle T., (2005) *Community Cohesion: A New Framework for Race and Diversity*. (Palgrave Macmillan: Basingstoke)
- Cantle, T. (2011) *How Should We Respond to the Far Right?* Parliamentary Affairs (forthcoming)
- Clarke, T. (2001) *Burnley Speaks, Who Listens?* (Burnley: Burnley Borough Council).

Commission for Integration and Cohesion (CIC) (2007) *Our Shared Future*. DCLG: London

Council of Europe, (2008) Committee of Ministers, 118th Session, *Living Together as Equals in Dignity*, White Paper on Intercultural Dialogue (2008).

Council Of Europe (2011) *Living Together – Combining Diversity and Freedom in 21st Century Europe* (www.coe.int)

Denham, J. (2001) *Building Cohesive Communities: A Report of the Ministerial Group on Public Order and Community Cohesion* (London: Home Office).

Department of Communities and Local Government (DCLG) (2008) *The Government's Response to the Commission on Integration and Cohesion* (London: DCLG)

Goodwin, M., (2011) *New British Fascism – The Rise of the British National Party* (London: Routledge)

Griffin, R. (2011) 'Alien Influence? The international context of the BNP's modernisation' in Copsey, N and Macklin, G (2011) Eds. *The British National Party Contemporary Perspectives*. London: Routledge 2011.

Hasan, R., (2009) *Multiculturalism, Some Inconvenient Truths*. (Chippenham: Politico's)

Hewstone, M., Cairns, E., Voci, A. Hamberger, J. and Neins, U. (2006a) *Intergroup Contact, Forgiveness and Experience of the Troubles in Northern Ireland*. Journal of Social Issues 62 (1), 99–120.

Hewstone, M., Paolini, S., Cairns, E., Voci, A. and Harwood, J. (2006b) 'Intergroup Contact and the Promotion of Intergroup Harmony', in *Social Identities: Motivational, Emotional, Cultural Influences*, Brown R. J. and Capozza, D. eds (Hove, England: Psychology Press).

Home Office *et al.* (2004) *Building a Picture of Community Cohesion* (London: Home Office).

Home Office (2005) *Improving Opportunity, Strengthening Society*. Home Office: London

Hooson D. ed., (1994) *Geography and National Identity* (Oxford: Blackwell)

iCoCo (2008) *Awards For Bridging Cultures* (ABCs) www.bridgingcultures.org.uk. Institute of Community Cohesion: Coventry

iCoCo (2009). *Guidance for Applicants*. Institute of Community Cohesion: Coventry

Institute of Community Cohesion (iCoCo) (2011) Far Right Electoral and other Activity: the Challenge for Community Cohesion. (Coventry: iCoCo)

International Organisation for Migration (2010). *World Migration Report 2010*. Geneva: IOM

James, M., (2008), *Interculturalism: Theory and Practice*, Barings Foundation, London

James, M. (2009). *Interculturalism: Social Policy and Grassroots Work*. Baring Foundation: London.

Jenkins, Roy. Speaking as the Home Secretary in 1966

Kundnami, A. (2002) *An Unholy Alliance? Racism, Religion and Communalism* (London: IRR).

Leaderach, J.P. (1997) *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies* (Washington, DC: Institute of Peace).

Le Pen, Marine interviewed in the Guardian 22nd March 2011.

Local Government Association (LGA) *et al* (2002). *Guidance on Community Cohesion*. LGA: London

Merkel A, (2011) Speech to Potsdam Conference, 17th October 2010.

Messina, A. (2011) 'Assessing the political relevance of anti-immigrant parties: the BNP in comparative European perspective' in Copsey, N and Macklin, G (2011) Eds. *The British National Party Contemporary Perspectives*. London: Routledge 2011.

Ouseley, H. (2001) *Community Pride not Prejudice* (Bradford: Bradford Vision).

Parekh, B. (2000a) *The Future of Multi-Ethnic Britain* (London: Profile Books) revised edition 2002.

Parekh, B. (2000b) *Rethinking Multiculturalism: cultural Diversity and Political theory* (Basingstoke: Palgrave)

Putnam, R.D. (2000) *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community* (New York: Simon & Schuster).

Putnam, R.D. (2007) 'E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty First Century'. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture, *Scandinavian Political Studies Journal*

Ritchie, D. (2001) *Oldham Independent Review: One Oldham, One Future* (Manchester: Government Office for the North West).

Sarkozy N (2011), interviewed on *Paroles de Français* (TF1), 11 February 2011.

- Searchlight Educational Trust (SET) (2011). *Fear and Hope Project Report*. (London: SET)
- Sen, A., (2006). *Identity and Violence: The Illusion of Destiny*. (New York: W.W. Norton)
- Slattery, B., (2003)"Our Mongrel Selves: Pluralism, Identity and the Nation", in Ysolde Gendreau, ed. *Community of Right/Rights of the Community* (Montreal: Editions Themis, 2003).
- Sondhi, R. (2008) Foreword to 'Interculturalism: Theory and Policy' (James, M). Baring Foundation: London
- Sondhi, R (2009) Speech to the Awards for Bridging Cultures (ABCs) 1st December 2009. London
- The Communitarian Network (2002) *Diversity Within Unity: A Communitarian Network Position Paper* (Washington, DC: The Communitarian Network).
- Thomas, P., (2011) *Youth, Multiculturalism and Community Cohesion*. Palgrave Macmillan: Basingstoke
- Winder, R., (2004) *Bloody Foreigners: the story of immigration to Britain*, 2004. (Little, Brown: London)
- Wood, P., Landry, C. (2007), *The Intercultural City: Planning for Diversity Advantage*, Earthscan Limited.
- Younge, G., (2010). *Who Are We – and should it matter in the 21st century?* (Glasgow: Viking)



Symposium international sur l'interculturalisme

DIALOGUE QUÉBEC-EUROPE

Montréal

Du 25 au 27 mai 2011

The Travails of Integration in the Netherlands

Contribution au chapitre 1 :
Aperçu comparatif :
quatre approches d'intégration

Frank J. Lechner

Emory University
Atlanta, USA

Biographical Notes

Frank Lechner is Professor of Sociology at Emory University (Atlanta, USA). Born in Amsterdam, he moved to the United States in 1979 for graduate study at the University of Pittsburgh.

His recent work deals mainly with globalization. *Relevant publications include* *World Culture: Origins and Consequences* (2005; with John Boli), *The Netherlands: Globalization and National Identity* (2008), and *Globalization: The Making of World Society* (2009). With John Boli, he has edited *The Globalization Reader* (fourth edition, 2011). Among his other publications are papers on Dutch religion and soccer.

The Travails of Integration in the Netherlands

Summary

Spurning its previously “multicultural” approach to the integration of immigrant minorities, the Netherlands has increasingly pursued policies focused on fostering common citizenship and national cohesion. Arguing that the changes and complexity in Dutch integration policy cannot be adequately captured in one model or paradigm, this paper presents the Dutch record as a challenging case for proponents of interculturalism. It also raises questions about “diversity” as the frame in which to capture problems presented by the arrival of newcomers and “culturalism” as the most adequate way to grapple with those problems. It suggests that both the institutions of modern Dutch society and the renewed interest in defining the national identity trigger pressures toward assimilation. At the same time, the paper does not take at face value the policy thrust articulated by recent governments, if only because the actual Dutch approach to integration is the mixed result of diverse legacies.

The Travails of Integration in the Netherlands¹

Introduction

The Netherlands is a hard case for proponents of interculturalism.

Once upon a time, back in the 1980s, the country stood out as a multicultural haven, an enlightened oasis of tolerance toward strangers. Liberal outsiders applauded. To give a personal example, when I first spoke about the Dutch integration record in public, at a conference at Emory University in the 1990s, an American colleague responded with enthusiasm: the Dutch had found the answer to the challenge of diversity. Even then, many in the Netherlands no longer shared that enthusiasm. Official policy had begun to stress “integration.” Some participants in public discourse had begun breaching the boundaries of multicultural sensitivity, especially toward Islam. And more was to come. After 2000, government policy turned even more stringently integrationist, attempting to limit further immigration while demanding greater effort from newcomers. Islam critics became more vocal after 9/11, and the assassinations of two such critics in 2002 and 2004 inflamed public sentiment. That sentiment helped to propel populist parties into power; in 2010, for example, the growing Party for Freedom, led by Geert Wilders, joined a center-right governing coalition. Following in the footsteps of several predecessors, the Christian-Democratic Minister of Internal Affairs, J.P.H. Donner (2011), recently wrote to parliament that henceforth the government, though still envisioning a form of citizenship that respects differences, would distance itself from the “relativism” of any previous multicultural policies, insist on people taking their own responsibility in acquiring skills necessary for integration, and promote a more “obligatory” type of integration policy.

As the Dutch turned away from multiculturalism, liberal outsiders looked on with dismay. Already in 2003, one expert criticized the Dutch for giving up their previous “vanguard” role in dealing with ethnic minorities, in favor of “national” moves toward “civic nationalism” and “even assimilation” (Geddes 2003: 124-5) – “even” assimilation: by conventional academic standards, a country could hardly do worse. The harsh public reaction to

¹ This paper is a revised version of a talk given at the International Symposium on Interculturalism, held in Montreal in May 2011. I thank the organizers for inviting me to present at this excellent meeting and to write this follow-up.

one of the assassinations, more than any one feature of integration policy, provoked the eminent historian Jonathan Israel (2004) to warn the Dutch against giving up their traditional enlightened tolerance and thereby committing “cultural suicide.” Referring in part to policies imposing demands for “civic integration,” perhaps the most prominent scholar in the study of integration policies, Christian Joppke, accused several European countries, including the Netherlands, of practicing “repressive” liberalism (Joppke 2007). The rise of Geert Wilders further puzzled and scandalized outsiders (and not a few insiders), as illustrated by a *New York Times* article that used quotes from presumably xenophobic interviewees and expert opinion on the likely rise of Dutch fascism to link Wilders and the “racist language” used by his party to the mass killing by Anders Breivik in Norway (Erlanger 2011).

Seemingly immune to persistent progressive condemnation, the Dutch record provides one reason why the Netherlands is a “hard case” for interculturalism. In many ways, the country seems the ideal place to implement the balanced, pluralistic approach to the challenge of immigrant diversity, not “multicultural” but “intercultural,” of the sort Gérard Bouchard (2011) has advocated. It has a tradition of peacefully accommodating cultural difference. It has a political system that enables many voices to be heard. It prides itself on being open to the world. And it is rich enough to pay for occasional difficulties that follow from the arrival of newcomers. Yet by all appearances – I will address whether appearances deceive – its current stance does not fit the implicit promise. One question is, why not? Without trying to give a full explanation, I will suggest some reasons why the Dutch took the path they did. Another question lingers: If even the Dutch shy away from interculturalism, who will turn to it?

The Dutch record presents a hard case in other ways as well. In fact, the story summarized above is too simple. Some changes are real enough, but Dutch approaches to integration over the years were more complex than the standard account allows. By focusing on central government policy, it leaves out features of the Dutch integration experience that are important in assessing what has happened to Dutch society as it grappled with the arrival of newcomers. The complexity of the Dutch policy mix implies that no single model is likely to fit the multiple problems raised by the arrival of newcomers. The diverse set of issues related to their presence suggests that “diversity” is itself a limiting frame and the “culturalism” in interculturalism only one possible type of solution. The Dutch record further suggests that for

various reasons modern Western societies exert, in their different ways, considerable pressure toward assimilation. Such pressure needs to be part of any assessment of the prospects for interculturalism.

My intent in this paper is not polemical. As explained by Bouchard (2011), interculturalism has many virtues as a sensible middle road between multiculturalism and assimilation. It nicely balances “integrationary” pluralism with concern for the interests of cultural majorities. Though as an outsider I cannot judge its fit with the needs of Québec, it appears carefully tailored to suit a complex political situation in which it can count on some popular support. While the Dutch case is “good to think with” for interculturalists, the reverse is also true. Especially as the Dutch increasingly feel themselves to be a cultural minority in an integrating Europe, the Québec experience of preserving a national identity within a larger societal whole while managing internal differences interculturally may prove instructive.

Dutch integration policy

Since first acknowledging the permanent presence of immigrant minorities around 1980 – recognizing that the Netherlands had become a “country of immigration” was difficult – the Dutch political establishment has experimented with a number of ways to achieve what came to be called “integration.” Their record has been the subject of extensive study and commentary, both in the public arena and among scholars, a fact that attests to the great political and symbolic significance of the issues at stake. Since I have summarized that record elsewhere (Lechner 2008), and Dutch scholars have provided both informative summaries (Entzinger 2006) and more exhaustive accounts (Scholten 2011), I focus here on some caveats to the standard story and draw some lessons for the fortunes of interculturalism. For convenience, Table 1 summarizes the changes in Dutch policy approaches, accentuating shifts in emphasis from decade to decade.

Table 1. Shifts in Dutch immigration policy, 1970-2011

1970s	No clear policy: the Netherlands is not a country of immigration
1980s	“Minorities policy”: multicultural emancipation with preservation of minority identities
1990s	“Integration policy” I: toward “active” citizenship and participation
2000s	“Integration policy” II: toward “common” citizenship
2010s	“Integration policy” III: toward more individual responsibility and cohesion

As the table indicates, the standard story with which I began has kernels of truth and progressive critics have cause for complaint: the Dutch policy posture has become “tougher” over the years, downplaying multicultural accommodation while emphasizing the need to promote common citizenship. Specific policies of the early years, such as own-language education for migrant children, were scrapped; even before the most recent cabinet initiatives, integration policy had become more “demanding,” as cabinet documents put it, notably by requiring newcomers to fulfill a “civic integration contract” – an initiative not unique to the Netherlands (Goodman 2010). Though never quite disparaging “diversity” as a legitimate good, policy priorities shifted from emphasizing the needs of migrants toward stressing national cohesion. Not just the content, also the tone of policy pronouncements changed, increasingly firm in their assertion of the value and values of Dutch society itself. With some justification, Entzinger (2006) concluded that integration policy changes had been more “dramatic” in the Netherlands than anywhere else.

That very change poses a challenge to interculturalism and indeed to any favored “models” of integration. While it is convenient to ascribe certain “philosophies” of integration to countries (Favell 2001) or describe policy directions as coherent “paradigms,” as I have done as well (2008: 57ff.), the “dramatic” shifts over time call into question whether any model can apply for long. In the Dutch case, at any rate, the political elite in each decade learned from reassessment of previous policy efforts, responded to critical public opinion, and addressed new difficulties in new circumstances by changing course. At any one stage, to be sure, many factors helped shape the choices made – one major study (Uitermark 2010) lays out the domestic “dynamics of power” at work – but, if nothing else, the record is one of pragmatic flexibility. On the national level, for the past generation, the Dutch have not followed any single “approach” to

integration issues. It is therefore difficult to foresee consensual adoption of a single model as an adequate answer, or source of answers, with staying power.

How much change has actually occurred is itself a contested issue. On one side, scholars like Ruud Koopmans (2010) have argued that, in spite of rhetorical changes in priorities, actual policy remains relatively “multicultural” in the Netherlands, due to its dependence on paths chosen in the past. Several dozen Islamic schools continue to receive government funding, on a par with Catholic and Protestant schools. The state still subsidizes numerous minority organizations and has imposed quotas for minority programs in public broadcasting. At least in the public sector various targeted affirmative action programs continue. On more formal measures of legal access to integration and of cultural rights the Netherlands receives comparatively high scores. Minority cultural expression in the public sphere, for example in the form of the wearing of Muslim headscarves, is legally protected. As an extreme instance, Koopmans (2010: 4) cites a 2007 court case that “overturned a decision by local authorities to deny social welfare benefits to a woman wearing full facial covering on the grounds that the impossibility for colleagues or customers to see her face and eyes made her *de facto* unemployable.” For some time, Koopmans has argued that this persistently multicultural approach has hampered integration and, as in the court case just cited, increased minority dependence on the welfare state.

Others dispute this interpretation. Jan Willem Duyvendak and his colleagues have argued that the Dutch did indeed change course (Duyvendak and Scholten 2009). Multiculturalism, they suggest, had only a brief heyday, and even then was matched to more mundane emancipatory goals. But for much of its recent history, integration policy has attempted to enforce majority views; as those views have crystallized into a homogeneous, progressive, secular culture, appeals to commonality and cohesion in fact served to widen the gap between minorities – especially Muslims – and the native-born majority. They also dispute the critique of multiculturalism that underlies the paradigm shift, namely that the multicultural reinforcement of cultural difference exacerbates socioeconomic gaps, and they suggest that the “culturalism” inherent in much integration policy itself hindered forthrightly confronting the real differences between majority and minority groups. Contrary to dire diagnoses of critics, those gaps may be shrinking and integration proceeding in practice – as Duyvendak’s work for the

major 2004 parliamentary inquiry on integration policy aimed to show – but most such progress occurred independent of integration policy. If anything, the attempt to enforce commonality risks backfiring, for example because nationalist celebration of a “republican” form of citizenship “awaken[s] division” among citizens (Hurenkamp et al. 2011). Other research supports the overall line of argument, for example by showing that the Netherlands has added more civic integration requirements than other European countries (Goodman 2010). More stridently, others claim that “the Netherlands has not had a strong multiculturalism, nor are the Dutch as accommodating as they, and others, think they are” (Vasta 2007: 735).

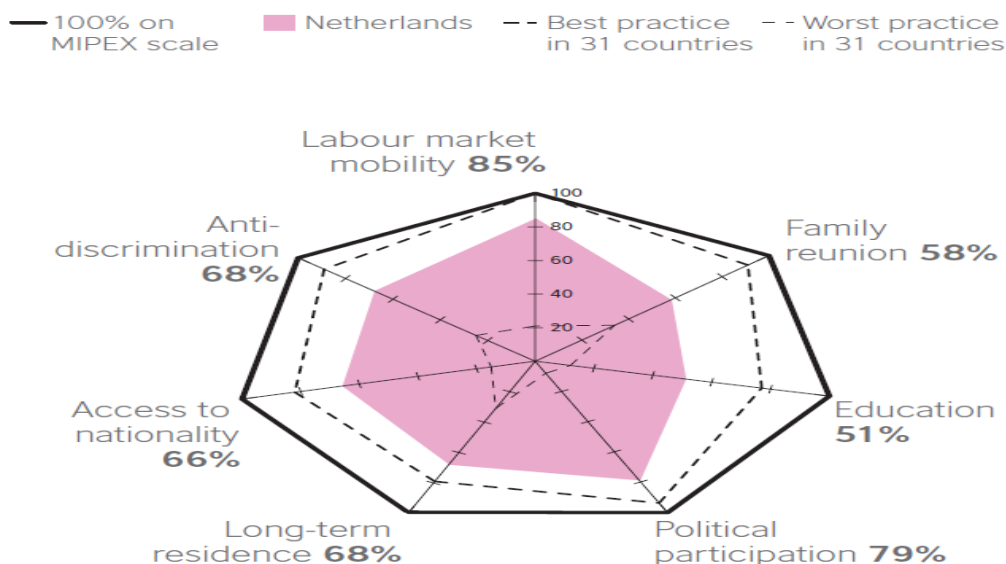
This dispute is itself part of the “intractable controversy” (Scholten 2011: 19, 23) surrounding integration policy. Without trying to resolve it, I suggest that the dispute itself hints at the complexity of Dutch integration efforts. Current policy reflects layers of legacies, the accumulated effects of multiple “frames” applied to seemingly common problems. In fact, the policy mix may be even more tangled than the dispute conveys. In addition to the remnants of multiculturalism noted by Koopmans and the steps toward cohesion stressed by Duyvendak et al., Dutch integration policy also strongly relies on a liberal nondiscrimination frame. The first article of the Dutch Constitution, which provides for equal treatment of all in like conditions, is normally held to constrain not just the state in relation to citizens but society at large as well. Notwithstanding constitutional free speech protections, Dutch criminal law forbids discriminatory statements aimed at particular groups, and Geert Wilders, an elected Member of Parliament, was in fact prosecuted under this provision (though ultimately acquitted). Beyond this anti-discriminatory legal framework, the Dutch have also developed what is sometimes called “generic” integration policy, intended to assist immigrants groups without targeting minorities specifically. Labor market programs, subsidies to schools with disadvantaged children, housing subsidies, and general welfare programs form part of integration policy in this sense. Of course, the Netherlands also abides by international legal constraints, which have in fact limited its leeway in imposing integrative measures, as in the case of a European court judgment holding that, according to European law, under an old treaty Turkish migrants could not be required to pass a civic integration course.

Even that intricate mix does not fully capture actual government involvement in integration because it leaves out activity at the local level. While much discussion centers on

national initiatives and shifts, and that very nationalization is indeed itself a key feature of policy discourse, much of the “action” takes place elsewhere. In the Netherlands, local authorities still tend to work closely with minority groups, and subsidized organizations devoted to intercultural relations – Imagine in immigrant-rich southeast Amsterdam is a case in point – continue to operate. Without delving into detail, perhaps such local work may be labeled pragmatic diversity management. That localities may not be entirely in sync with national policy became apparent when the national government tried to speed up expulsion of asylum-seekers whose appeals had run out and various municipalities, sometimes supported by civil society groups, refused to cooperate in the removal of the people involved. As such incidents illustrate, local and national levels, policy and practice do not necessarily converge. By itself this does not exclude a contribution interculturalism could make in resolving problems of diversity. Yet the complexity of Dutch integration policy makes the successful, consistent application of a single model implausible.

Figure 1, reflecting the variable Dutch scores on integration indicators that are part of the Migrant Policy Integration Index or MIPEX, reinforces the point: Dutch policy and performance vary along several dimensions. Leaving aside reservations about the MIPEX measures, it is also fair to infer that by its scoring the Netherlands does not appear to have become a heartless and exclusive fortress of resistance to minority integration.

Figure 1. MIPEX scores for Dutch integration policy, 2011 [source: www.mipex.eu]



MIPEX, like much of the discussion of integration policy, is interested in outcomes. It takes an instrumental approach: policy is a tool to remake society. That is fair enough, of course, but the link between tool and outcome is often difficult to establish. And policy is never just a tool. Especially in this arena, it also works as a form of symbolic politics or “identity work,” an effort to articulate what it means to be Dutch while ostensibly crafting solutions to migrant problems. Geddes (2003), among many others, was quite right to detect a nationalizing thrust in Dutch policy discourse. That very thrust, however, sets limits to the plausibility of interculturalism, since for better or worse the relevant policy discourse concerns itself with the nature of the “we” that are to be integrated: before “we” can decide how to deal with diversity, “we” must know first who “we” are.

Dutch integration

In 2011, the Netherlands counted more than 3.4 million immigrants, including second-generation offspring, comprising a little over 20% of the total population. About half of these, Western migrants, are rarely mentioned in discussions of integration or diversity. They are “diverse” in their own way, of course, but that diversity does not figure as an object of policy and discourse. The various “models” or “frames” of integration all targeted a specific set of non-Western immigrants or *allochtonen*. But over time the target groups themselves changed, one reason for the churn in integration framing. Many of the primary problems they experienced, though often defined in cultural terms, did not easily lend themselves to cultural solutions. In both respects, the Dutch integration record raises questions about interculturalism.

As Table 2 shows, the Dutch non-Western minority population has grown significantly since 1990, both absolutely and as a percentage of the total population (from about 5.5 to over 11%). Established groups grew both by having children still considered migrants by Dutch standards – itself a telling fact – and by further in-migration, for example for purposes of family unification. Not reflected in the table is the fact that the “other” group grew larger due to new flows of migrants, many asylees, from places like Iraq and Somalia. Dutch diversity thus became more diverse: more minority groups included second- or even third-generation residents, and more sizable groups came from more different places. The obvious implication is that a policy frame that might have made sense in 1990 would have to be adjusted to deal with new realities in 2011. Of course, this is not to suggest that social change compelled the precise

path the Dutch government happened to choose, but the challenge to the host society was real enough. The ongoing change also raises a question for interculturalism: if the cultures between which interculturalism proposes to find a *modus vivendi* are always in flux, as they have been in several European countries, wouldn't the meaning of interculturalism have to change along with demographic conditions?

Table 2. Dutch population, by origin, in thousands [source: CBS Statline]

	1990	2011
Total	14,893	16,656
Total non-Western <i>allochtonen</i>	831	1,899
Turkey	203	389
Morocco	164	356
Suriname	224	345
Dutch Antilles	69	141
Other non-Western	171	668

How well integration has succeeded is another highly contested issue in the Netherlands. For example, when the parliamentary inquiry into integration policy issued its main report in 2004, claiming that integration was proceeding regardless of policy errors, public responses were predictably critical. While the committee of inquiry stressed immigrant progress over several decades, critics pointed to persistent gaps on a number of indicators. More recent research has found some convergence between minority and majority. Turkish children have nearly caught up with native-born children on elementary-school language tests; *allochtonen*, especially women, are increasingly pursuing post-secondary education (CBS 2007, 2010). Yet some gaps remain strikingly large as well. For example, non-Western immigrant groups earn about a quarter less than majority households, graduate from secondary schools only about half as frequently, are at least six times more likely to receive welfare benefits, comprise more than half of residents in the forty most disadvantaged neighborhoods in the country, and have a criminal

arrest rate at least three times higher than that of the majority. Table 3 summarizes some recent data.

Table 3. Selected data on Dutch majority-minority differences, by issue and year

[Source: CBS 2010]

	Native-born	Non-Western immigrants (first- and second-generation)
average income (1,000 euros, 2008)	25.3	18.1
% in persistently poor households (2008)	1.4	10.9
% labor force participation (2009)	70	55
% of cohort graduating from advanced secondary schools (2008-9)	39.5	20.9
% criminal arrests	1.3	4.2

Of course, such data present a snapshot, not a trend. Everything is in flux. More fine-grained data would show generational differences and variation by subgroups. For example, by some yardsticks the Surinamese, once a prime “problem” group, may outperform others. And as always in social science, lots of things contribute to lots of outcomes. No single feature of minority-majority difference accounts for all the rest. But precisely because the picture of integration deficits is itself complex, it would be difficult to attribute it to an overriding cultural difference. This suggests that the very emphasis on such difference, and on pluralistic accommodation to bring about greater integration, is unlikely to do the job by itself.

In addition to the changing composition of the immigrant population and its complex range of disadvantages, one other feature of Dutch integration presents a hurdle to interculturalism. As in other countries, several Dutch immigrant groups identify more closely with their own national origin or religion than with the place or country where they live. For example, a careful comparative study of young Turks in the Netherlands, Germany and France found that in all three cases, country identification is lower than any other kind (Ersanilli 2009). In all immigrant groups, people in the second generation are much more likely to identify

themselves as Dutch, but Turks and Moroccans do so much less than other groups (CBS 2010: 170). Other research also finds a persistent inward orientation among various minority groups. Complicating the picture, one study of immigrant youth in the Rotterdam area found that as the second-generation integrates, in language, conduct, and identification, the surrounding majority appears to increase its expectations about what constitutes true integration; such “raising the bar” in response to integrative steps, the authors note, may increase feelings of exclusion – seemingly more integrated youth feel less at home in the country (Entzinger and Dourleijn 2008). Such findings fit with those of larger surveys, indicating that in recent years 41% of Dutch respondents did not think Western and Islamic lifestyles could fit together and more than a third would find the Netherlands a better place if it contained fewer immigrants (Cabinet 2011: 3).

A complex picture, then: a snapshot of identification finds gaps, an historical perspective reveals some convergence, and more up-close study of relationships between majority and minorities finds reproduction of boundaries. This raises questions for any model of integration, not just interculturalism. Change, gaps, and complex interaction – no single feature of the Dutch integration record invalidates interculturalism as a plausible policy option, but together they counsel caution about the wisdom of devising policy in terms of particular models or paradigms.

Conclusion

In 2011, the center-right Dutch government stated its vision of integration in a document entitled “Integration, cohesion, citizenship” (Cabinet 2011). Though it announced a break with the past, much sounded familiar. It was one in a long line of such statements. The very nouns in its title were staples of integration discourse. It contained a conventional litany of issues: progress in some respects, major gaps in others. It stressed the need for immigrants to integrate into Dutch society, by taking responsibility for developing their own skills but also by sharing the core values and appreciating the cultural markers that define Dutch society. As specific measures, it alluded to efforts to limit the influx of low-skilled immigrants by imposing a requirement to pass a civic integration test and the option to return newly admitted migrants if they commit a serious crime within the first five years of legal residence. But its main thrust was to dispense with targeted immigration policy, for example in the form of subsidies for minority organizations, and move toward a more “generic” policy, focusing on relieving disadvantage

regardless of background. Though it did not aim to create “uniform identities,” it nonetheless strongly promoted unity and citizenship as presumably new priorities.

Even before the cabinet formally presented this vision, critics had questioned whether the specific measures would have much effect and noted that the vision itself contained much symbolic content (Entzinger and Scholten 2010). However, such “merely” symbolic gestures, though easy to dismiss by hard-headed students of policy, have meaning in themselves. Policy discourse also serves as a form of identity work, an effort, at least by elites, to define the nature of the national community (Lechner 2008). In the Netherlands, as in many other countries, integration policy is simply the most visible instance of those efforts. But integration is not just about integration. The symbolic quality of integration policy is not a bug but a feature. For better or worse, in dealing with the more-or-less newly arrived “others,” a national “we” takes shape as well. This nationalizing thrust in integration policy stems not just from the mere presence or “challenge” of the strangers. People in European nation-states have many reasons to think about what it means to be a nation. Europe, globalization, cultural flows of all sorts, internal diversity quite apart from immigration – all raise questions about the value and viability of nationhood. In the Dutch case, reconsideration of “national” values and traditions followed a period of neglect, even suppression. Of course, the reality of the questions and the felt concern for national identity does not necessitate a *nationalist* answer in any traditional sense. Yet at least for the time being, the wider societal context reinforces the nationalizing thrust of integration policy.

That context matters in other ways as well. The Netherlands, needless to say, is a competitive market society. Effective performance in such a society requires substantial skills, linguistic and otherwise. The Netherlands is also a democratic polity, dependent on some citizen involvement and commitment. The country operates as a welfare state, and ethnic diversity, research suggests, can undermine the solidarity that supports it. And however ill-defined its content and boundaries may be, the Dutch overall think of themselves as forming a national community, which is difficult to sustain when substantial groups feel little attachment to it. None of these obvious statements denies the many centrifugal forces that are also at work. None forces any particular political choices. They do suggest, I think, that over and above choices that

particular governments might make, societies like the Netherlands exert significant pressure toward assimilation.

Overt policy directions plus broader national discourse plus pressures toward assimilation will reinforce the fears of anti-assimilationist critics of Dutch integration policy. The Netherlands is indeed a hard case for proponents of interculturalism. Any model or philosophy or paradigm must contend with a complex, refractory reality. Paradoxically, that may leave room for interculturalism as one among many possible ways of grappling with integration. If reality needs not, and often does not, fit policy design, a certain pragmatic interculturalism can still flourish “on the ground”, so to speak. The Dutch, at any rate, deal with integration in several different ways, an approach made up of layers of legacies. That approach has changed, partly in response to prior difficulties, partly to adapt to the arrival of new groups, and it is bound to change again. As policy learning continues, and national redefinition enters new phases, the Netherlands may well search for different directions. Though today hardly hospitable to interculturalism as the model of choice, the country might yet benefit from the experience of others across the ocean.

References

- Bouchard, Gérard. 2011. "Qu'est ce que l'Interculturalisme?" *McGill Law Journal* 56:395-433.
- Cabinet. 2011. "Integratie, Binding, Burgerschap" (Integratienota). Den Haag.
- CBS. 2007. Jaarrapport Integratie 2007. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS. 2010. Jaarrapport Integratie 2010. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Donner, J.P.H. 2011. Letter to Parliament on "Integratie, Binding, Burgerschap". Den Haag.
- Duyvendak, Jan Willem and Peter Scholten. 2009. "Le "Modèle "Multiculturel" d'Intégration Néerlandais en Question". *Migrations Société* 21(122).
- Entzinger, Han. 2006. "Changing the Rules while the Game Is On: From Multiculturalism to Assimilation in the Netherlands". Pp. 121-44 in *Migration, Citizenship, Ethnos*, edited by Y. M. Bodemann and G. Urdakul. New York: Palgrave.
- Entzinger, Han and E. Dourleijn. 2008. *De Lat Steeds Hoger: De Leefwereld van Jongeren in een Multi-etnische Stad*. Assen: Van Gorcum.
- Entzinger, Han and Peter Scholten. 2010. "Retoriek Schaadt Integratie". *De Volkskrant*, November 29.
- Erlanger, Steven. 2011. "Amid Rise of Multiculturalism, Dutch Confront Their Questions of Identity". *The New York Times*, August 13.
- Favell, Adrian. 2001. *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*. New York: Palgrave.
- Geddes, Andrew. 2003. *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London: Sage.

- Goodman, Sara Wallace. 2010. "Integration Requirements for Integration's Sake? Identifying, Categorising and Comparing Civic Integration Policies". *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36:753-772.
- Hurenkamp, Menno, Evelien Tonkens, and Jan Willem Duyvendak. 2011. "Citizenship in the Netherlands: Locally Produced, Nationally Contested". *Citizenship Studies* 15: 205-225.
- Israel, Jonathan. 2004. "Bayle, Enlightenment, Toleration and Modern Western Society". <http://www.pierrebayle.com>.
- Joppke, Christian. 2007. "Beyond National Models: Civic Integration Models for Immigrants in Western Europe". *West European Politics* 30:1-22.
- Koopmans, Ruud. 2010. "Trade-Offs between Equality and Difference: Immigrant Integration, Multiculturalism and the Welfare State in Cross-National Perspective". *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36:1-26.
- Lechner, Frank J. 2008. *The Netherlands: Globalization and National Identity*. London: Routledge.
- Scholten, Peter. 2011. *Framing Immigrant Integration: Dutch Research-Policy Dialogues in Comparative Perspective*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Uitermark, Justus L. 2010. *Dynamics of Power in Dutch Integration Politics*. Amsterdam: University of Amsterdam.
- Vasta, Ellie. 2007. "From Ethnic Minorities to Ethnic Majority Policy: Multiculturalism and the Shift to Assimilationism in the Netherlands". *Ethnic and Racial Studies* 30:713-40.



Symposium international sur l'interculturalisme

DIALOGUE QUÉBEC-EUROPE

Montréal

Du 25 au 27 mai 2011

From the Respect of Different Cultures to the Value of Cultural Difference

Contribution au chapitre 1 :
Aperçu comparatif :
quatre approches d'intégration

Emilio Santoro

Associate professor of Philosophy
and Sociology of Law, University of Florence

Biographical notes

Emilio Santoro was born in Parma (Italy) in 1963. He is associate professor of Philosophy and Sociology of Law and teaches immigration law in the Faculty of law of Florence University. He is a member of the scientific committees of several national and international journals.

He obtained his PhD in political and social science at the European University Institute. He has been Visiting Fellow in various English and American Universities and is managing many international research agreements of the University of Florence, mainly with Brazilian universities. He has been Scientist in Charge for three projects funded by the European Union (on European Citizenship and the Social and Political Integration of the European Union; “Human Rights Facing Security”, “Crime Repression Costs in Context”).

He founded and is the director of L’altro diritto ONLUS, a documentation centre on prison, marginality and deviance, which supervises legal counsel for the inmates in all the main prisons of Tuscany, and counsels on immigration matters for local government bodies (about two hundreds Tuscan municipalities). His publications are mainly related to the sociology of punishment, the rule of law, law and globalization, the government of multicultural societies, individual autonomy, and immigration law.

From the respect of different cultures to the value of cultural difference

Abstract

Debates on the governance of multicultural societies are still implicitly based on Parsons' theory of social action. According to this theory, actions are guided by the values individuals subscribe to, and the social and political order is based on their socialization into the values shared by the members of a given group. Culture consists in the values shared by a group and into which new generations are socialized.

This notion of culture as a static set of values shared by a given group has been much criticized by many strands of anthropological thought, starting with Geertz's work. According to these strands, culture rather is a tool kit that enables people to make sense of many situations -- possibly in divergent and inconsistent ways-- and to work out strategies -- themselves multiple and inconsistent -- to manage them. It is on the basis of this later conception of culture that Ann Swidler distinguishes settled cultures from unsettled ones, the former being non-thematized cultural traditions upholding plural and contradictory behaviors and the later cultures that, struggling to establish themselves, turn into ideologies overtly and strictly observed by individuals. In the light of this insightful distinction, the idea-- shared by both assimilationist and multiculturalist approaches-- that the social order requires reinforcing (hence reifying) a culture, so that it becomes an identity tool, is contradictory and bound to jeopardize the desired goal. I rather suggest that we should favor the rapid transformation of different cultural traditions and ways of relating to them as tacit knowledge. In other words, my own proposal is that it is crucial to pursue policies that do not take the culture individuals grew in as a set of fundamental values (a move which implies reification, since the culture they were born in is surely different from that of their youth's environment, etc.) but rather advocate an open cultural tradition that can help manage differences and novelties (which do not stem from cultural pluralism alone, but also from scientific innovation and cultural industry).

In the concluding paragraph I propose two examples from the Italian region of Tuscany, where a policy based on these principles has begun to emerge. The first, and more simple, one is the debate on the possibility of capitalizing on the massive presence of children from diverse linguistic and cultural environments to promote the learning of those languages and cultures by Italian children, and of turning mixed classes -- considered a disadvantage because they cause a slower learning process -- into elite classes that can provide children and teenagers with the mastery of two cultures and two languages: Arabic and Italian, Chinese and Italian. The second and much more

controversial example is the debate triggered by the proposal to replace infibulation with an alternative ritual consisting of a tiny prick. At first, this debate provoked heated reactions based on the idea that what makes infibulation unacceptable, beyond physical harm, is the very conception of women it conveys. Yet, this debate has opened a wider social reflection, since it has also been stressed that in the name of the psychic health of women, Italy allows abortion, surgery to transform male genitalia in female and vice versa, and aesthetic surgery also on minors—sometimes also affecting genitalia—without, in the later case, requiring any special justification. While this debate did not lead to the implementation of the alternative ritual, it lifted the ban on it and opened the way to discussing many other practices that are considered culturally acceptable (in particular, on minor women's access to aesthetic surgery).

From the respect of different cultures to the value of cultural difference^{*}

Culture and values

Most debates on the governance of multicultural societies seem to assume a notion of culture that anthropologists would consider ‘outdated’.¹ That is, they seem to view culture as a static, constant, unchanging entity (see Becker 1950, 251; Devlin 1965, 10), a locked and sealed box, “a set of beliefs that is being imposed unchanged upon individuals generation after generation” (Sunder 2001, 511), shaping “distinctive goals that need not be shared by other kinds of society” (Benedict 1934, 46-7). Culture is considered as the distinctive element of a given society, an element that defines the values directing actions and the ultimate goals they are supposed to pursue (Sewell 1999, 39).

From my point of view, such a conception of culture has been successful because of its intimate connection with the solution to the problem of order proposed by liberal thought—a solution based on an individualist conception of action. Such a conception analyzes collective action in terms of individual choice, and conceives of the political and social order as a by-product of the sharing of the same values and the pursuit of the same ends by the individuals making up a society.² The theories of the social and political order that characterized the last half century-- from neo-contractarian ones to those focusing on the governance of multicultural societies-- all assume that ends determine individuals’ actions. Discussion mainly concerns whether, and how far, different kinds of ends appear as suitable foundations for social order: do we need ‘values’, hence

^{*} I am grateful to Pietro Costa, Tecla Mazzaresse, Lucia Re, Francesco Belvisi, Realino Marra, Paola Parolari, Francesco Vertova, Leonardo Marchettoni and Filippo Ruschi, for their comments on a previous version of this paper. Their remarks and suggestions have been crucial to help me make numerous arguments clearer. I am also grateful to all participants in the *Symposium International sur l’interculturalisme – Dialogue Québec-Europe*, held in Montreal on 25-27 May 2011. Their contributions and our discussions during the three days of the conference taught me very much; they forced me to review many of my ideas and allowed me to emphasize many others.

¹ The most striking exception to this tendency is surely Seyla Benhabib’s work, that explicitly refers to Clifford Geertz’s notion of culture and James Clifford’s views in order to emphasize the dynamic and ‘hybridizing’ dimension of cultures. See also Phillips 2007. Critical considerations on the essentialist notion of culture can also be found in Parekh 2000.

² This paradigm has proven capable to resist contrary evidence for over one century. Even today, when citizens of Western democracies want to get something done, they are likely to create voluntarist social movements. The conviction that social groups – indeed society itself – are constituted by the voluntary choices of individuals is so deeply rooted in Western liberal democratic culture that it obscures the fact that our institutional life is dominated by bureaucratic states, large corporations, and by an impersonal market running many spheres of life without voluntary individual cooperation.

shared ends? Or can order be based also on ‘interests’, hence on rationally arguable ends?³ Can order be based on tastes (or preferences), i.e. on idiosyncratic ends?⁴

The idea that culture-- conceived of as the set of values of a given group-- can solve the problem of the political order was proposed in the middle of the twentieth century by Talcott Parsons.⁵ According to Parsons, a non-deviant group member is an individual capable of internalizing the ultimate ends and values (‘culture’, in the classical approach) that enable him or her to fulfill the other members’ expectations about her behavior. In Parsons’ theory, values --which explain why different people make the same choices⁶-- are abstract, general and immanent to the social system. They do not have a complex history shaped by interests, political or religious vicissitudes, practical needs, etc.; at least in the medium term, they are the unmoved mover (Aristotle) of social action. In the following decades, such a conception became connected with the notion of citizenship that T.H. Marshall (1963) defined, in his groundbreaking work, as “a kind of basic human equality associated with the concept of full membership of a community”. Since the 1980s,⁷ “full membership of a community” became translated as “full mastery of a culture”, with culture being understood as a set of values that characterizes a given (national) group and originates from a pre-political bond shared by its members.

It is worth emphasizing that the classical notion of culture as the matrix of ultimate ends and values towards which individual actions should be directed if they are to ground the political order, remains stuck within a tendency, highlighted by Isaiah Berlin (1969), to see the values of the liberal tradition as perfectly compatible and non-conflicting.⁸ It should be added that, as argued by Harold Garfinkel (1967; see also Wrong 1961) in his critique of Parsons’ views, this conception of culture, in spite of its link with the liberal individualist conception but always in its desperate attempt to provide order with a solid ground, ends up drawing a picture of the individual as a passive “cultural dope”.

³ Cf. e.g. John Rawls’s account in *Political Liberalism* that defines an interest-based order as a *modus vivendi* and considers it less stable than a value-based order.

⁴ See Hirschman’s famous *The passions and the interests*, in which he describes how private vices become legitimated as the basis of the new market-based economic order and Vilfredo Pareto’s theory of equilibrium. On the difficulties raised by the use of such literature to provide for a foundation of the political order, see Sen 1977; Arrow 1963; Runciman – Sen 1965.

⁵ It is worth mentioning that Talcott Parsons explicitly proposes his theory as a synthesis of the various Western theories that refuse to accept Hobbes’s solution of the problem of order, and as the only way of escaping a foundation of order based on its imposition through the Leviathan.

⁶ Parsons (1951, 11-2) explicitly states, right at the beginning of *The Social System*, that cultures orient people’s action towards certain ends rather than others by defining their values. For he holds that a cultural tradition provides people with “values orientations”, and defines “value” as “an element of a shared symbolic system which serves as a criterion or standard for selection among the alternatives of orientation which are intrinsically open in a situation”.

⁷ I am referring of course to communitarians’ positions; see Walzer (1983, chap. 2) and Sandel (1992, 12-28).

⁸ In the twentieth century Marxist views of Gramscian origin on cultural hegemony, too, contributed to such perceptions.

Garfinkel and ethnomethodologists can by no means be charged with overestimating the capacities of social actors. They did not work out a social theory that sees the social actor as a “strong evaluator”, unlike, e.g., Charles Taylor (1976). Their theory makes little room for the individual, as shows their use of the expression ‘competent member’, instead of ‘actor’. Such a phrasing does not emphasize the subjectivity of a ‘person’, so much as her ‘mastery of the language’, her communicative competence and her membership: her possessing cognitive procedures shared by all members of the community. The “competent member” is a colorless figure totally constrained by the context of his forms of life, but at the same time active. Basically, she is “somebody who interprets his practices as rational with reference to assumed rules and cultures: a craftsman of social work who is cleverly and skillfully reconstructing his acting in the social world for his particular practical reasons” (Giglioli - Dal Lago 1983, 48).⁹

Even though this notion of culture fits well with the Western, liberal and modern, *Weltanschauung*, it has been effectively criticized in the anthropological debates of the last fifty years. In my view, it is chiefly flawed because it confuses discussions about order in multicultural societies. Being more concerned with the liberal tradition than with the conceptual tools with which people describe the local orders characterizing their own lives, it led to the elaboration of theories that make it quite hard to propose a solution of the problem of governing multicultural societies. On the one hand, the classical conception of culture has led to naturalize and neutralize the colonialist approach according to which any local or ethnic community has a corresponding specific culture. Hence, it also consolidated the reification of the notion of culture and, following Parsons’ teaching, its conceptualization as a sort of monad impervious to external influences and, ultimately, immutable. On the other hand, the classical conception led to conceptualize all differences between people from different environments as being conflicts of values, hence of cultures, and to the view that an orderly peaceful coexistence requires shared values,¹⁰ hence a shared culture as their receptacle.

Following this approach, recent theoretical-political debates have point to the clash between conflicting values –that is, between different cultures—as the main problem of the contemporary world. As a consequence, theorizing has focused on how to harmonize several different values, both

⁹ Giglioli and Dal Lago (1983, 24) stress that it is hard “to imagine a more bloodless social world, in which the concepts of goal and project are missing and individuals are so fully immersed in trivial repetitive routines, than the world described by ethnomethodologists”.

¹⁰ In fact, Parsons sees conflicts between members of the same social group, who share the same values by his definition, as resulting themselves from failed socialization and a source of deviance. A similar view about the basic values of social coexistence is argued by Rawls in *Political Liberalism*. See Santoro 2003, 242-253.

worldwide and within individual states. The reasoning goes roughly as follows: in order to make our societies and our rights more stable, we should make every possible effort to build a consensus of all citizens (either of the whole world or of a specific state, depending on the case at hand) on a set of basic liberal values. This approach characterizes Charles Taylor's and Jürgen Habermas's dialogical theories, as well as John Rawls's theory of overlapping consensus and Will Kymlicka's (1995) theory of multicultural citizenship¹¹.

Yet, despite the popularity of the binomial made of this notion of culture and the theory of individual action among philosophers and political scientists, sociologists and anthropologists have stressed for many years that what individuals want is of very little help in explaining their actions. People may share ends and values and nonetheless keep behaving in radically different ways, for they use different 'cultural' tools that produce different configurations of the objects and actions that make up their social world. What allows us to understand people's actions is not their values, which are often too general and inconsistent to justify a host of contradictory actions, so much as their habits, their conceptual tools and their behavioral styles. In other words, actions are not determined by values; they depend on the cognitive competences made available by a culture. More precisely, the adoption of a given course of action is normally premised on two elements: an idea of the world in which one is going to act and a feeling-- mostly dependent on others' reaction-- that one can trust her perception of her own behavior as appropriate. If this feeling is lacking, people experience a 'cultural shock'; they sense that they are interacting with an environment different from their own culture.

Since Clifford Geertz's groundbreaking work on *The Interpretation of Culture*, most anthropologists have argued that the reassuring view that culture includes shared ends that enable one to behave as a 'competent' member of society should be abandoned and replaced by a conception of culture as a set of symbolic resources through which people experience the world and give it a meaning (Keesing, 1974). Culture influences and directs people's actions, making them predictable and acceptable; but it does so by providing the cognitive -- more than evaluative-- resources through which individuals organize their own 'strategies'¹² and at the same time bring about shared social processes

¹¹ According to Kymlicka's theory, 'cultural' minorities are entitled to retain their traditions in order to live autonomously as far as they do not cause any restrictions for the rights of their members—namely, to the extent that the values directing their actions are compatible with the cultural values of the (western) society as a whole.

¹² I bracket 'strategies' because the word might suggest a planning of individually considered actions, whereas I rather want to point to ways of organizing action that are often dependent, among other things, on cognitive tools, customs, habits, and past experience. The cognitive tools that make up cultures often synthetic, rather than analytic, tools that do not give meaning to each individual element of the surrounding world but to complex pieces of it. In other words, the strategic action I am referring to is not the one tackled by theories of rational action, but rather the one that has been

(Hannertz, 1969, 184). In this conception, culture provides a ‘toolkit’ of resources from which people can construct diverse strategies of action. To construct such a strategy means selecting certain cultural elements (both tacit, such as attitudes and styles, and explicit, such as rituals and beliefs), and investing concrete life circumstances with their particular meanings. If we follow this argument, culture is not confined to orienting individuals’ actions through the cognitive tools and the action strategies it makes available; it triggers, causes these actions, and cognitive and strategic tools--more than values-- emerge as the actual engines of actions. There are no individuals who want to pursue an end and look for the cultural tools to achieve it; there are individuals who choose available categorizations and action strategies and, by choosing them, implicitly choose the values that may be seen as underlying them.

This is not to say that in such a conception values disappear or, by overcoming Hume’s law, are seen as following from ways of knowing the world we live in. But it allows to emphasize that, *pace* neo-positivists, the ways of ‘seeing’ facts, things, actions, and the language used to describe them always embody value orientations.¹³ Values determine action by being implicit in interpretive and cognitive schemes, much more than because they would be ultimate ends to pursue. In other words, values as such hardly ever influence everyday actions: it is quite unusual for us to raise the problem whether, by acting in a certain manner, we harm a certain value or uphold another. Values determine our actions because they are part of our cognitive tools, of our ways of conceptualizing in which context we happen to act and which strategic resources are available to us. People do not build lines of action from scratch, choosing actions one at a time as efficient means to ends subjectively (tastes, idiosyncratic interests) or culturally (values, objective interests) given. Instead, they construct chains of action beginning with at least some ready built links. Culture influences action through the shape and organization of those links, not by determining the ends to which they are put. Indeed, if culture would influence action through end values, people in changing circumstances would hold on to their preferred ends while altering their strategies for attaining them. But if culture provides the tools with which persons construct lines of action, then styles or strategies of action will be more

analyzed by Erving Goffman in his *The Presentation of the Self in Everyday Life*. According to Goffman, the actor is able to choose his stage and his ‘straight man’ (in the theatrical jargon), just like he is free to choose the most suitable costume. The actor’s main goal is to preserve expressive coherence, adapting to the various stages that are proposed to him. Goffman insists on the importance of a shared definition of interaction to preserve the latter’s coherence. In interaction—staging-- participants can be at the same time actors and audiences. Actors usually try to establish the most favorable images of themselves and encourage other people in a variety of ways to accept their preferred definition of the situation. Goffman acknowledges that – when the accepted definition of the situation has lost credibility – some or all actors may pretend that nothing has happened, if they find such a strategy useful or wish to keep peace. For instance, when a lady attending a formal dinner – who is certainly striving to appear favorably - stumbles, bystanders may pretend they did not see her clumsy behavior: they support her attempt to ‘save face’. Goffman insists that this kind of deliberate fictitious gullibility appears at all levels of social organization, from the empire to the ghetto.

¹³ For instance, to speak of the euthanasia of a terminally ill person-- that is, of a compassionate act respecting her dignity-- or of her homicide, are two ways of describing the same situation which entail a different value judgment.

persistent than the ends people seek to attain: people will come to value ends for which their cultural equipment is well suited (Mancini, 1980).

Culture affects individuals' actions by shaping a common 'language' that enables "speaker and listeners [...] to feel and somehow to attest the objective production and deployment of common sense knowledge, of practical actions and their circumstances" (Garfinkel & Sacks 1970, 342)¹⁴. Thus, culture is a toolkit containing symbols, rituals, and worldviews, with their associated user's manuals¹⁵, that people use to figure out and solve the problems they encounter in their lives. It may be taken to be an explanatory element of action not because it defines people's ends, but because it provides the elements through which people build up their 'strategies' of actions, often in a thoughtless and automatic way disconnected from the explicit pursuit of some end. And, most importantly, we can speak of culture if the same elements, on which action is built, enable us to make sense of the strategies of people inhabiting the actor's environment.

Culture understood as a 'toolkit' is very similar to what Pierre Bourdieu (1977, 82-3) defined as 'habitus', i.e. "a system of lasting, transposable dispositions which, integrating past experiences, functions at every moment as a *matrix of perceptions, appreciations, and actions* and makes possible the achievement of infinitely diverse field tasks, thank to analogical transfers of schemes permitting the solution of similarly shaped problems". While this notion of culture views it as strongly conditioning its users' chances of action, it nonetheless makes room for conceptualizing individuals as its active--sometimes skilled--users, and minimizes the problem of values' and ends' homogeneity. Contemporary debate on the notion of culture is premised on the assumption that human beings are not mindless cultural automatons and that cultures are not unified systems which push action in a consistent direction. Together with ethnomethodologists, we acknowledge that the social actor is a 'competent member' who cannot free himself of his language but at the same time controls it by using it in many different ways and contexts to pursue very different ends: as it is well known to the theologians, every reader of the Bible can find a passage to justify almost any act (Swidler 1986, 277).

This conception of culture allows us to see how cultural experience may reinforce or refine the skills, habits, and attitudes important for common strategies of action. But established ways of acting

¹⁴ I emphasize that the development of this language does not require linguistic unity. Linguistic unity surely favors its spread but, as shown by the example of Switzerland, it can also spread without it. On the other hand, a shared natural language does not guarantee the establishment of a common 'language'. On the fact that "language invites unity, without, however, compelling it" cf. E. Renan, *Qu'est-ce qu'une nation?*

¹⁵ It might be more correct to say that cultures provide a reference to some indicators on the appropriateness of each tool to circumstances. However, any definition of circumstances depends on cultural tools themselves.

do not depend upon such immediate cultural support. As Ulf Hannertz (1969, 186) stressed in his important study on ghetto culture, “when people develop a cultural repertoire by being at the receiving end of cultural transmission, this certainly does mean that they will put very part of it to use. Rather, the repertoire to measure constitutes adaptive potential. While some of cultural goods received may be situationally irrelevant, such as most of that picked up at the movies, much of that derived from school, and even some of that encountered within the ghetto community, other components of an individual's repertoire may come in more useful”.

The problem of inconsistency--or even inner contradiction-- of cultures hardly ever arises in practice, for individuals at any given time choose the strategies of action that they think more appropriate and have a minimum of assertability conditions guaranteed by the people they interact with, because they are part of the kit of shared cognitive tools and strategies. Still, Hannertz's quotation tells us something more: once culture is seen as a toolkit, its original unity loses much relevance. Individuals always have different cognitive tools to give meaning to situations and different behavioral strategies available; whether these come from the same ‘culture’ or from different cultures is not very important, and is often just a matter of historical account. What matters is the degree of assertability supporting this toolkit-- in Nelson Goodman's metaphor, its level of ‘entrenchment’.¹⁶

Culture and social complexity

A notion of culture as a repertoire of cognitive and strategic resources seems to me fruitful for approaching the problem of governing multicultural societies in an age in which, owing to the vast possibilities of communicating discourses, life styles and world views, and the relative ease for people to move, the coexistence and contact between different ‘cultures’¹⁷ is part of everyday life.

¹⁶ For Goodman (1983) a predicate is ‘entrenched’ when its usage (its ‘projection’) appears natural. Similarly, a way of categorizing a situation, a strategy of action, may be said to be ‘entrenched’ when it appears natural to the other actors that are interacting in the same situations, or are called upon to evaluate it. Of course, alternative categorizations and strategies may be equally entrenched and therefore appear equally ‘natural’ in a given situation, whereas at times some appear less ‘natural’ than others, even if they have a certain degree of legitimacy and entrenchment. How much each element of the equipment of cultural tools is entrenched is a historical and sociological problem, to be assessed in every contingent situation.

¹⁷ Almost a century ago, in his groundbreaking discussion of cultural conflicts, Sellin (1938a, 63) defined as “primary” the conflicts that arise from these contacts. In his view they happen: 1) when different codes collide on the frontier between contiguous cultural areas; 2) when the laws of a group are imposed upon another group as a consequence of operations of conquest of the latter's territory; 3) when members of a group emigrate to another with totally different cultural codes. I will not dwell here on his sophisticated analysis (still very useful) of the third case. I will confine myself to stressing that Sellin considered conflicts of the second type, which happen “when East meets West”, especially relevant. I am indebted to the reading of Paola Parolari's insightful doctoral dissertation for the discovery that Sellin's views were actually part of a broader debate. American anthropologists between the two World Wars studied these cultural exchanges under the label – in truth not very fitting – of “acculturation”. See the American

We need not endorse Zygmunt Bauman's view of liquid modernity, nor to naively emphasize the static character of ancient and classic modern societies to accept that dialogue between 'cultures' is a distinctive feature of our societies. While such a dialogue has always been changing cultures themselves, today it no longer takes place between a few cultures, through a slow (earlier centuries long, later decades long) process of change, but continuously, with high-intensity contacts between many different 'cultures'. This requires a very quick adaptation that makes it quite difficult to keep thinking of cultures as static elements, even in the short term.

Besides this continuous contact among cultures, there is another phenomenon that is often seen as different and neglected by debates on governing multicultural societies—a phenomenon that has the same origin and a quite similar impact: the continuous impetus to use traditional conceptual tools and action strategies in an unusual way, namely, to apply them to events and circumstances for which they would not have been seen as relevant before. While this phenomenon has always existed,¹⁸ today it is heightened by the so-called 'cultural industry' (that feeds on this stimulation) and by the speed of technological progress (that creates quite new situations in different domains, from medicine to the ways we relate to each other, situations that lack consolidated routines for their description and handling).

Let us think for example of the bio-ethical issues raised by the development of science and bio-technologies: when does life begin? When does life end? What is an embryo? People responsible for deciding problems concerning euthanasia, predictive medicine, genetic information and manipulation, are faced with questions that not only have no legal solution, but also, no shared moral answer. In Parsons' language, there are no shared values directing action so that they do not appear deviant to substantial sectors of social group members. This is because in this sector the speed of the evolution of medical technology often prevents the consolidation of a language that allows us to base decisions on "the objective production and deployment of common sense knowledge, of practical actions and their circumstances" (Garfinkel & Sack 1970, 342). Hence, there is today in Italy a heated debate on the patient's right (established by article 32 of the constitution) to refuse medical treatment and on whether government can impose a given treatment while respecting a person's dignity. Of course, the question particularly concerns the cases in which a

Anthropologist Memorandum, R. Redfield, R. Linton, M.J. Herkovits, *Memorandum for the Study of Acculturation*, in "American Anthropologist", 38 (1936), n. 1, pp. 193-205.

¹⁸ Thorsten Sellin (1938a; 1938b) already distinguished between two kinds of cultural conflicts: 'primary' conflicts, that emerge between two different cultures, and 'secondary' conflicts develop within the same culture. According to Sellin, the latter take place with the society's passage from being a simple one to being a complex one, i.e., when social differentiation increases and subcultures multiply.

refusal of treatment turns into a form of suicide. But a careful analysis shows that, contrary to common opinion, the debate does not rise from differences about values and value systems, so much as from divergences in the connotation and denotation with which people invest such situations. This is because values become relevant in that they are embodied in the reconstruction of circumstances.¹⁹ Similarly, most debates on abortion that are normally described as stemming from value differences between those upholding the priority of life and those upholding women's self-determination, in fact seem to derive from the lack of a common language that would account for the status of the fetus: the clash seems to be one between those conceiving of the fetus as a beholder of rights, on the one hand, and those considering it an object 'owned' by the mother, on the other one. In fact, the problem is that it is very difficult for a language to emerge that does not conceive of the fetus as either a person or an appendix of the mother, but as a *sui generis* entity-- as a fetus (Wolgast, 1987).

I think these phenomena are *the* problems that our societies face today: problems that are continuously raised (by the scientific-technological system, cultural industry, different cultural equipments), are formulated in specific languages, and about which group members often feel they do not have a shared language available that can play the role that shared culture has always been supposed to play—namely, “to attest the objective production and deployment of common sense knowledge, of practical actions and their circumstances” (Garfinkel & Sacks 1970, 342). However, I think that we should look at them as the starting point from which to work out possible solutions to the problem of social order; the conception of culture highlighted by anthropological (and sociological) debates in recent years can help us very much in this operation.

Actually, recent anthropological and sociological debates on the notion of 'culture' seem to me very helpful in dealing with new political challenges. The conception of culture that emerges surely is less reassuring than the classical one, if one thinks of the automatic perpetuation of the order we are used to live in, but it is much more reassuring if we are looking for a chance of building an order in multicultural societies. For if we approach the issue of governing these societies on the basis of the classical notion of 'culture', we need to think in terms of socially shared values and principles that, *pace* Parsons and Rawls, have always been and today are increasingly perceived as incompatible and incommensurable. Hence, if we keep thinking of culture as an axiological monad, to accept a behavior that breaks one's values and principles appears as a sacrifice of the 'culture' itself, and its

¹⁹ Besides the above-mentioned distinction between those seeing a suicide and those seeing a euthanasia, we should remember the attempt, currently made by the Italian parliament, to pass a law that would redefine the concept of 'medical treatment' by establishing that force-feeding of comatose people should be seen as a 'treatment' and therefore can be adopted by physicians if a fully aware person expressly refuse it, without considering a possible previous will.

occurrence cannot but be thought of and lived by those who do not share it as an act of violence that damages the environment that nurture their personality. If we rather think of the problem not as one of compatibility between values and principles but as one of dialogue between individuals having different symbolic toolkits, then the issue is completely different. For people are not one-dimensional, nor are they coherent, as far as theoretically incommensurable arguments intersect in their lives. When people tackle their problems and look for solutions, different (religious, political, economic, moral, legal) principles are normally displaced in different times and domains of their lives, so that individuals often manage to heed incompatible principles; or, on the contrary, principles are placed on the same level as affections, idiosyncrasies and personal tastes and interact with them.²⁰ In the latter case, a solution is often found by means of a trade off between theoretically incommensurable goods, a trade off that only subjective temporary sensitivity may deem acceptable or not.

The trap of unsettled societies

Ann Swidler's distinction between 'settled' and 'unsettled' lives seems to me to shed light on the prospects that a conception of culture as a toolkit opens for an analysis of our societies. For Swidler, the distinction between 'settled' and 'unsettled' lives depends upon culture's role in sustaining existing strategies of action and in constructing new ones. She defines 'settled' lives lived within a social environment in which "culture is intimately integrated with action" and "it is most difficult to disentangle what is uniquely 'cultural', since culture and structural circumstance seem to reinforce each other". In these societies-- those masterly studied by Clifford Geertz (1973, 87-125)-- "culture is a model of and a model for experience; and cultural symbols reinforce an ethos, making plausible a world-view which in turn justifies the ethos" (Swidler 1978, 278). We could say, metaphorically, that 'settled lives' are lives lived in 'settled societies', or, as Swidler herself mentions in a passage, in 'settled periods'. But what makes a society or a period 'settled'? It is the fact that the toolkit of cognitive and strategic resources available to actors is consolidated and firmly entrenched, so that the ways in which individuals categorize events and work out their strategies are obvious to their interlocutors: they take them for granted, hence surely acceptable. As Swidler writes,

within established modes of life, culture provides a repertoire of capacities from which
varying strategies of action may be constructed. Thus culture appears to shape action

²⁰ On this point see James March (1978, 596) who, in his critique of the theory of rational choice, emphasized that "choices are often made without respect to tastes. Human decision makers routinely ignore their own, fully conscious, preferences in making decisions. They follow rules, traditions, hunches, and the advice or actions of others. Tastes change over time in such a way that predicting future tastes is often difficult. Tastes are inconsistent. Individuals and organizations are aware of the extent to which some of their preferences conflict with other of their preferences; yet they do nothing to resolve those inconsistencies. [...] While tastes are used to choose among actions, it is often also true that actions and experiences with their consequences affect tastes".

only in that the cultural repertoire limits the available range of strategies of action. [...] Although internally diverse and often contradictory, they provide the ritual traditions that regulate ordinary patterns of authority and cooperation, and they so define common sense that alternative ways of organizing action seem unimaginable, or at least implausible (Swidler 1986, 284).

Thus, in ‘settled societies’ it is normal to see values as organizing and anchoring patterns of action, in the same way, e.g., that one can expect to see the sun going round the earth every day. This does not mean, though, that no culture or, better, no cultural tradition imposes a single, unified pattern on action, in the sense of imposing norms, styles, values, or ends on individual actors: traditional adages usually come in pairs counseling opposite behaviors.

Once we give up the reassuring traditional approach (formalized by Parsons’ theory) that culture is a coherent whole that influences how groups organize action via enduring psychological proclivities implanted in individuals by their socialization, traditional or national culture becomes less important in securing the social order. True, culture provides the materials from which individuals and groups construct strategies of action, and it is clear that publicly available meanings facilitate certain patterns of action-- making them readily available-- while discouraging others. Nevertheless, in every society cultural resources are diverse, and usually, groups and individuals call upon these resources selectively, having different styles and habits of action apply in different situations. The fact that strategies and the very connotations of situations may diverge does not mean that culture does not direct and determine action. In these societies, individuals do active cultural work to maintain or refine their cultural capacities; however, these capacities do not make up a set of values guaranteeing agreement but rather represent a toolkit enabling people to articulate how they are to consider, and behave in, a variety of situations. To use a metaphor by Michel Polanyi (1966), we can say that in settled societies cognitive and strategic tools become part of a culture when they are a ‘tacit dimension’ of action, that is, when they become ways of acting and seeing that, being shared by a whole group, are considered obvious and therefore not needing a systematic articulation. It is precisely their immunity from the requirement of strict in-depth analysis that allows them to coexist, however inconsistent and contradictory they may be.

Societies and periods cease to be ‘settled’ when the repertoire of traditional cognitive and strategic resources is called into question. Swidler (1986, 278) associates this phenomenon with the emergence of new ideologies: ‘unsettled periods’ are described as those in which “ideologies – explicit, articulated, highly organized meaning systems (both political and religious) – *establish* new styles or strategies of action”. New ideologies challenge the entrenchment of existing cultural

practices and try to create the conditions for becoming entrenched in their place. It is not enough that somebody puts forward some alternative definition of the situation or some unusual strategy of action to turn a 'settled' society into an 'unsettled' one. All societies, even the most traditional, must cope with the sporadic emergence of these phenomena, that usually are considered deviant (and in Parsons' approach are constructed as such even at the theoretical level). What makes a society 'unsettled' is that alternative ways of representing situations and alternative strategies of action can credibly lay claim to the same status, the same assertability conditions, the same degree of entrenchment as those considered as consolidated.

The most interesting point of Swidler's theorization seems to me to be the contradistinction she makes between culture's features in 'settled' and 'unsettled' periods. In settled periods, culture is made up of 'traditions', i.e. articulated beliefs and practices that are varied rather than uniform, not comprehensive but partial, do not command an enthusiastic consensus, and do not become flags to fight for, but are taken for granted. As we have said, they seem to be an unavoidable part of our lives. As Swidler (1986, 279) writes,

traditions, whether the routine ones of daily life or the extraordinary ones of communal ceremony, nonetheless seem ordained in the order of things, so that people may rest in the certainty that they exist, without necessarily participating in them.

A culture's presenting itself as 'settled' often obscures the fact that its origins are likely varied and fragmented, and that only adjustment over time, if not violence and indoctrination, made it 'settled'--which, as I have already stressed, does not mean coherent and systematic, but only taken for granted and obvious.

As mentioned above, acceptance of emerging new ideologies is much more conscious. Precisely because they feel they are engaged in the struggle to establish a new way of seeing things and therefore of living, people who are learning new ways of organizing individual and collective action and practicing customs that are not yet familiar to them pay attention to the shaping of their actions by the new doctrine, symbols and rituals they want to establish. Most importantly, they feel committed to represent their behavior to third parties as shaped by the new reference system they are struggling for. Swidler (1986, 279) characterizes ideologies as 'explicit cultures' that, although they are themselves imperfectly coherent and definitely non-comprehensive systems,²¹ "aspire to

²¹ Swidler (1986, 279) emphasizes how ideologies by their very nature cannot provide "the underlying assumptions of an entire way of life, they make explicit demands in a contested cultural arena. Their independent causal influence is limited first because at least at their origins, such ideological movements are not complete cultures, in the sense that much of their taken-for-granted understanding of the world and many of their daily practices still depend on traditional

offer [...] one unified answer to the question of how human beings should live". In other words, they aspire to present themselves as coherent and comprehensive because otherwise they could not struggle for prevailing over the worldviews, assumptions, attitudes proposed by rival models that have the advantage of a consolidated entrenchment.

I wish to stress how ideologies' way of presenting themselves makes them very similar to culture in Parsons' meaning, namely, as an axiological monad configuring individuals' actions. Individuals acting on behalf of an ideology see themselves as "cultural dopes", as instruments of the ideology itself, and want other members of society to take the same attitude. The other important point I wish to emphasize is that, as Swidler (1986, 279) argues, "the same belief system – a religion, for example – may be held by some people as an ideology and by others as tradition; and what has been tradition may under certain historical circumstances become ideology".²²

This conceptual framework enables us to see that we have fallen into a trap and the more we move, following the old roads to escape, the more the trap tightens around us and takes away all hope of escaping it. According to the conception of order based on the sharing of values, hence of cultures, the very idea of an 'unsettled society' is almost an oxymoron. A society in which the settlement of cultural devices is problematic and conflict-ridden because individuals, groups or whole societies are divided, adopt different resources to categorize the situations and decide strategies for action and "are involved in constructing new strategies of action" (Swidler 1986, 278),²³ is not a society. It is a conflicting conglomerate of individuals without any order. It is a temporary situation bound to turn into an order.

As we have said, even if one does not accept uncritically Bauman's view, one cannot deny that modernity has been characterized by an ever faster movement of ideas, capitals and people, and that during the last thirty years-- in the period that we call the age of globalization-- this speed has become dizzy²⁴. This fact, together with the development of the cultural industry that in the West has become a driving force and often spreads the paradigms of meaning and the imagery that later make the development of material production possible, has led to a widespread perception of living what I would name 'unsettled lives'. We are often anguished by a feeling of having to deal with situations in which

patterns." "Even the most fanatical ideological movement, which seeks to remake completely the cultural capacities of its members, will inevitably draw on many tacit assumptions from the existing culture" (Swidler 1986, 278).

²² Geertz stresses that this phenomenon is characterizing part of contemporary Islam, where religion no longer rests upon individual belief but is becoming its cause.

²³ Swidler emphasizes that it is in the analysis of these periods that the traditional notion of culture appears inadequate.

²⁴ On this we cannot but refer to the theories, however questioned and questionable, by Paul Virilio. See in particular his *Speed and Politics: An Essay on Dromology*. New York. Semiotext(e), 1977.

we cannot rely on our traditional routines and, even worse, of the ineffectiveness of our efforts to cope with these new situations, to find ways of adjusting to them. Any adjustment, as soon as it begins to take shape and however quickly it takes shape, is already outdated because we have to cope with many other new ways of seeing things and situations, many other strategies of behavior. Subjectively we have the feeling to be overwhelmed by an epochal change; we think that our lives are no longer normally 'settled lives' lived in 'settled societies'. In other words, we feel that we are living in 'unsettled' societies, and that the chance to live in a 'settled period' is a lucky favorable circumstance (somebody may consider it the unlucky circumstance of living in an enclave isolated from the rest of the world, it all depends on temporary subjective perception). Turning Swidler's approach upside down, we could say that today we have a sense of living rare 'settled periods' – when the ways of action seem obvious to us and to our interlocutors – that emerge in the middle of a situation that is generally 'unsettled' – when we have to deal with people who seem willing to impose alien ways of seeing and behaving upon us. The problem of governing multicultural societies is ultimately how to allow individuals to live a 'settled life' in societies that, according to our usual standards, are 'unsettled'.

All strategies for governing multicultural societies have implicitly assumed that individuals can only live in an environment characterized by cognitive and strategic repertoires that look natural to them, and that are deeply entrenched. This assumption may be acceptable; our psychological, anthropological and sociological knowledge tells us that the very idea of individual identity is troublesome without such an environment. What appears tragically wrong in the light of Swidler's account is the strategy followed to achieve this goal. For seeing order and stability as the product of shared values -- that is, thinking of culture *à la* Parsons in terms of an axiological monad-- it assumes that only a long homogenization of cognitive and strategic repertoires guaranteed by old national cultures allows for the development of a 'settled' society.²⁵ That is, it assumes that only a consolidation of these repertoires into a national or ethnic culture allows for a 'settled' society and, therefore, for the development of 'settled lives'.²⁶

²⁵ This thesis is the premise of Bouchard's view on the fundamental importance of national identity for the existence of a state (see Bouchard 2011). But it also explains why national identities were built at the cost of massacres and deportations, creating institutions for mass disciplining and the myths of ethnic identities. Over half a century ago, the need to protect the prevalent culture, understood traditionally as a set of values, to avoid the breakdown of society, was the topic of the well known controversy between Lord Devlin and Herbert Hart.

²⁶ See Kymlicka (1995, 18): "I am using 'a culture' as synonymous with 'a nation' or 'a people' – that is, as an intergenerational community, more or less institutionally complete, occupying a given territory or homeland, sharing a distinct language and history. And a state is multicultural if its members either belong to different nations (a multinational state), or have emigrated from different nations (a polyethnic state), and if this fact is an important aspect of personal identity and political life".

This strategy appears flawed because it is ground in the idea that different cultures correspond to different value systems, basically consistent and non-contradictory internally, rather than different conceptual and strategic tools that are in any event plural, rival and often conflicting. Most importantly, it ignores that 'settled cultures' support varied and often even conflicting patterns of action, and hence, appears to be inconsistent and self-defeating: its core is the transformation of cultural traditions-- i.e. unspoken, non-thematized, flexible and ever imperceptibly evolving equipments that can account for opposing and contradictory actions and situations-- into ideologies. It involves a widespread belief that, in order to regain the feeling of relative safety guaranteed by routine, individuals must re-establish their culture in everyday life, must struggle for it, and that states must do the same using laws. This strategy is paradoxical because, as we have seen, the attempt to establish a culture as an ideology creates 'unsettled' societies: the chosen means move the pursued end away and make it unattainable.

What counts for the possibility to live a 'settled life' is that the cognitive and strategic resources available to actors are entrenched, allowing them to behave in ways that they consider --and others perceive as-- natural. In other words, it is crucial that individuals do not think they are acting in some free-floating heritage of ideas, myths, or symbols, but that they have a wide range of consolidated and accepted possibilities of action. The building of this range of consolidated possibilities, however, does not require, unlike what has often been the case in the past, that qualitatively and quantitatively relevant novelties introduced from time to time pass through a long settlement period that produces the ethnicization or nationalization of the various resources by merging them into what is considered *one* culture. It is worth emphasizing that such a mistake is shared by both assimilationist and multiculturalist policies, the only difference being that for the latter it is crucial to turn the traditions of ethnic minorities and not only those of majorities into ideologies.

The idea that cultures, either majorities' or minorities', need protection (like pandas) reifies cultures and turns them into coherent static entities with defined boundaries. By advocating the struggle for their protection, this reification turns cultural traditions into ideologies and establishes the idea that the winners are those who sharpen differences and their intangibility. This approach betrays the historical development of cultural traditions that have always been mixing and transforming; sometimes they have vanquished and disappeared, sometimes they have merged and given rise to different formations. Often these changes have not even been perceived and thematised, or they have been so only in historical perspective, long after their occurrence. As we have seen, cultures have always been entities with uncertain borders and steadily moving in an often imperceptible

way. Their continuity has always been decided, in an apodictic and unavoidably arbitrary manner, by their members.

Cultural difference as strategic value for constructing settled societies

The debate between assimilationism, even in its mild and dialogic form, and multiculturalism is a dangerous ‘intellectualist’ game that in fact gives rise to destructive power clashes. For it is clear that in our societies cultures blend without too many problems when their members come in touch in relatively frivolous areas (music, food, travel, exchanges, etc.²⁷) and when they interact on a relatively equal footing. The problems of cultural bewilderment and the destruction of cultural identities arise abruptly when we have to deal with problems concerning trickier and more vital sectors: work, socio-economic conditions, relations of power and domination.

Yet, the safe road to ‘liberal’ equality does not depend upon its ideologization but rather on a cultural repertoire that allows for making sense of actions and situations even if they do not appear shareable. We will not escape this trap if we look for a close-ended dialogue that will eventually lead, through overlapping consensus or communicative or empathic action, to a common ‘liberal’ agreement on, and view of, the problems we face. The only way out that seems viable to me is to prone the widespread adoption of a toolkit plural enough to allow for more than one correct solution to these problems, to make each chosen solution appear reasonable (at least to the extent that it meets the needs of people actually involved). We should therefore adopt a strategy that continues what has always happened in the cases of cultural encounters: the formation of toolkits that make many contradictories actions and diverse strategies seem normal, in order to cope with a variety of problems. I think the acceleration of intercultural encounters (as well as of intracultural problems without solutions guaranteed by shared assertability conditions) only requires an awareness that we need to favor the rapid production of what has always been produced gradually and tacitly. The first move this awareness should lead us to make, the first move to govern societies that seem to be irreducibly multicultural, is to make the largest possible number of conflicts local rather than vital. This can be done by shifting decision making from the level of general rules to that of resolving specific conflicts-- a strategy very different from—indeed, opposed to-- the ideologization of cultures.

²⁷ It is telling that when culture is ideologized, even these areas become objects of confrontation: some Italian mayors have prohibited the specialized sale of ethnic food.

The life of multicultural societies shows that new elements in the repertoire of cognitive and strategic resources can become more easily and quickly entrenched if they are thought of as relating to particular sectors of life (familiar, professional, financial, recreational, etc.) and to certain relations with particular people or between particular people (family members, foreigners, sick persons, women, children, etc.). This channel of entrenching or naturalizing ways of seeing and behaving seems able to bring many other ways of cataloguing things or acting in the toolkit of solutions perceived, at least locally, as legitimately available, without going through their slow ethnicization. One of the most striking cases is polygamy. While in Italy polygamy is not legally recognized, and is indeed a criminal offence, it has become part of the social world through the protection of children's right to grow up assisted by both parents. This right allows the parent who had remained abroad to enter and stay in the national territory even if the parent who is already resident in Italy with the minor is married and lives with another spouse.

Thus, to build a set of legitimately available cultural resources it is not important that they are thought of as 'common'. Nationals, too, have a perception that they live in a multicultural society and share the idea that, within borders to be drawn from time to time, everyone may behave as he or she thinks natural. In many situations in which they do not feel directly involved in a conflict, they are ready to accept that others may use toolkits that appear to them weird or unconceivable. This readiness and the resulting use of these cultural toolkits makes them more and more familiar and less weird and inconceivable, and therefore more and more part of the cognitive and strategic tools the agent himself or his interlocutors may legitimately resort to. In other words, the integration of cultural tools, like the integration of people, need not proceed through their assimilation but may also happen through the recognition and acceptance of their differences.

In my view, the most important pragmatic suggestion of the new conceptualization of culture and in particular of Swidler's account is this. If a society is characterized by the presence of minorities that explicitly take different cognitive and strategic toolkits as schemes in which to ground their actions, and if we are to manage such a society without taking an authoritarian stance, we need to avoid reifying 'cultures', turning them into ideologies by essentializing or nationalizing or ethnicizing them. Any 'cultural tradition' is by its very nature hybrid and 'contaminated', always contradictory, and changes through the actual experiences of its 'holders'. Anthropologists emphasize that cultures are entities that change imperceptibly but continuously through the everyday interactions of their members (or holders). Most changes are silent, not thematized; the

problem of their adaptation to contingent situations is not tackled. When this problem is raised, normally adaptation is justified through a variety of ad hoc clauses.

The reification of cultures, their ideologization, makes any reasonable compromise impossible. As Swidler correctly saw, it forces us to live in unsettled societies. The majority's requesting migrants to give up their own identities, for which they have only hostility, often hinders the possibility for them to build a new identity. Old identities become havens, and tend to become sclerosed in forms more traditionalist and conservative than those they take in the countries of origin. Perceived hostility prevents interaction and with it, the hybridization of cultures. As soon as we come to discuss the constitutive core elements of a culture, if we take the point of view of the culture itself and its stubborn preservation, all kind of compromise appears unacceptable, for it transforms it, turns it into a different culture.

We should begin with observing that cultures do not talk with each other, do not debate, do not conflict. It is people that do. To speak of conflicting or incompatible cultures is, on the one hand, to reify cultures, to sclerose them and deprive them of their natural continuous modifiability (Dal Lago 2006). On the other hand, it is to repeat Parsons' mistake and to force people to see themselves as mere holders of a culture, as robots that follow a planned scheme. Discussing of 'cultures' rather than individuals denies people's dignity; it is a theoretical move that, as I have said, silently turns individuals into 'cultural dopes', into mere reproducers of dominant cultural rules (taken as unified and coherent), by denying their identities as active subjects and skilled users of the horizons of meaning they live in. Normally, (migrant) men and women are first of all people busy surviving and not (or only incidentally) making their culture survive. The interactions in which individuals are involved continuously redefine the language game and unnoticeably modify the cultural tools of all interlocutors.

Even if 'culture' is conceived of as a cognitive and strategic repertoire, it can be understood at best as a Weberian ideal type, i.e., as an analytical tool that in a given situation allows the interpreter-- the social scientist-- to make sense of a person's action in this way. If a person were a culturally determined machine, she would act like this. Examining how she actually acted and the difference between the actual and the expected action helps us reconstruct the actor's motivations and the influences that shaped them: ultimately, the cultural tradition itself.²⁸ To reduce culture to

²⁸ It is worth emphasizing that a possible outcome of Weber's account is to realize that the ideal type of culture has been built mistakenly, i.e. associated more with reference texts than the actions of a community's members. It is not coincidental that Weber emphasizes the difficulties with building ideal types that can be safely used to analyze actions.

an ideal type, as mentioned above, does not mean that 'culture' is not a social force, a social fact, but only that its boundaries are elusive by the very definition of culture. There is no such thing as an object that can be defined a culture with exact boundaries. There are many versions of every culture, perhaps as many as the individuals referring to it and the interactions in which they are involved: individuals, though different from each other, interact with each other building a recognizable and recognized space, a horizon of meaning through which members of the same community speak not only to each other but to the 'others'. This horizon is not finite or definite: meaning changes continuously with the changing of the discourses that reproduce and are produced by it.

If we drop the idea that we should look for a compromise between cultures, and try and solve just the problems of individual people-- that is, individuals having personalities that are normally formed within a culture-- then the enterprise is made easier. The first element that should be stressed is the strong conditioning power of the language game and its assertability conditions. Sociologists studying the techniques of neutralization have shown that, when choosing an argumentative strategy to justify actions perceived by other players of the language game as blameworthy or views perceived as untenable, people usually tend to refer to reasons shared by those who are supposed to accept the justification.

Studies of accountability (Garfinkel 1967) were mostly developed in the fields of the sociology of deviance and social psychology with a view to describing the cognitive processes through which individuals build the reports of their actions when requested to account for them in terms of personal responsibility. This phenomenon occurs whenever an individual has to reconstruct his or her action and give a public justification of it. Then there emerges the actors' tendency to build or preserve a positive image of themselves through techniques allowing them to displace, or in any event to weaken, responsibility for breaking some rule of the normative system under which they feel judged. Different authors that have treated this subject have worked out various typologies of neutralization techniques, excuses, defenses, concessions and denials (Matza 1969). According to a well known study by Donald Cressey (1954), when charged with theft the rich tend to allege kleptomania as a defense, the poor the state of necessity.²⁹ Similarly, it is normal that in liberal societies, characterized by the protection of religious differences and religious freedom, people

²⁹ According to Cressey the mystery can be explained by the hypothesis that people of higher culture had a chance to know about this disease (for this reason he considers this as an example of the relevance of differential association for deviance) and use this knowledge to make their behavior more acceptable in their own and others' eyes.

think, sometimes mistakenly, that religion is itself an acceptable justification.³⁰ Such a justification could not be alleged and is not put forward in a theocratic society, or a religion-centered society. A striking example is progressive Islam arguing for what seem to us classical liberal rights on the basis of arguments that appeal to Islam itself rather than the liberal tradition.

It is important to stress that, as Wright Mills (1963) argued, these defenses are not mere ad hoc ‘excuses’. They are not attempts to rationalize ex post what we did, but conceptual schemes widespread in certain contexts (in particular, multicultural contexts³¹) that direct individuals’ actions by making behaviors, that without a neutralizing language would be viewed as unviable options, appear justified. Their widespread use creates the outline of a plural—multicultural--language game. To use a reificationist language, it creates a pluricultural or pluriethnic toolkit that is considered acceptable and is likely in the medium term to be used thoughtlessly, that is, without being perceived as originally pluriethnic.

As mentioned above, today’s societies have been made highly complex by migrations, as well as technology and the speed of information transmission. Most importantly, and this makes the problem trickier, they become every day more articulated and multiform. In these circumstances bewilderment often results from the lack of cognitive and strategic means to cope with situations that appear totally new, or at any rate such that we realize that we have no toolkit enabling us to respond in a quick, automatic and safe way. The plurality of toolkits and their dialogue seem to be fundamental cognitive and strategic resources to cope with the steady increase of social complexity. In other words, if this plurality is managed without reifying (that is, ideologizing) cultures it does not appear as a factor of cultural shock but as a means through which we can, painstakingly, try and reduce the bewilderment caused by social complexity.

During the last years the reification of cultures and the emphasis on ethnic pluralism have concealed the fact that ‘cultural shock’ does not result only from exogenous causes, the encounter with other cultures, but also, and to a relevant degree, from endogenous causes. They have moved to the background the fact that it is changes in technologies and the circulation of information that made our equipment of cognitive and strategic resources appear inadequate in many situations.

³⁰ For instance, the Supreme Court of Canada ruled that the individual right to freedom of religion and conscience allows Sikhs to carry *kirpan* -- a sort of ritual knife-- in schools, in schools. We could cite dozens of judicial rulings that allow abstractly forbidden behaviors in the name of religious freedom and its corollary of tolerance.

³¹ After all focus on and study of techniques of neutralization stem from Edwin Sutherland’s and Donald Cressey’s (1960) well known analysis of differential association.

Moreover, by representing cultures as black boxes characterized by ultimate values and ends, they made their plurality seem only a cause of the problem and not a key resource for its solution.

It is essential not to value each individual culture as an individual good, a conception implied by such approaches as Taylor's and Kymlicka's, which consider culture an "irreducibly social good" or a "primary good", but rather to value cultures' plurality and dialogue as a collective good. For, in contemporary complex societies, a subjectivity developed within a single culture, a black box of practices pointing to a specific set of ultimate values, is inevitably bound to live an 'unsettled life'. It is bound to deal with continuous bewilderment resulting from encounters with situations for which it lacks the appropriate cognitive and strategic tools. In settled periods, that is, in periods without contact between competing cultural repertoires and without deep and abrupt social change, people naturally 'know' how to act because their toolkit constrains action by providing a limited set of resources out of which individuals and groups construct strategies of action. Therefore, when social situation changes continuously and deeply the perception of living 'settled lives' cannot be saved by ideologizing existing cultural bonds. They would not provide us with the cognitive and strategic resources needed to cope with the different situations facing us, since the stimulus of the contact between different toolkits is lacking.

In this context, I think we should recover the spirit of John Stuart Mill's view that pluralism is a fundamental value because it makes the enrichment of personalities possible through dialogue. This unending enrichment is crucial to living settled lives in complex societies steadily and quickly changing. Mill emphasizes that freedom of speech is necessary to guarantee the self-realization of all members of the community, not just of those expressing minority opinions. The stimulus of dissenters is fundamental for the critical development of orthodox individuals' personality, for it helps prevent them from sinking into conformist positions:

those in whose eyes this reticence on the part of heretics is no evil, should consider in the first place, that in consequence of it there is never any fair and thorough discussion of heretical opinions; and that such of them as could not stand such a discussion, though they may be prevented from spreading, do not disappear. But it is not the minds of heretics that are deteriorated most, by the ban placed on all inquiry which does not end in the orthodox conclusions. The greatest harm done is to those who are not heretics, and whose whole mental development is cramped, and their reason cowed, by the fear of heresy (Mill 2001a, 32).

Mill's thesis, of course, should be transposed into the current context. Mill had in mind a traditional notion of culture as characterized by a set of ultimate ends and values. In his view, the individual

involved in the dialogue with other cultures is revisiting his values, and this makes him appear almost as an existentialist hero or a Nietzschean superman. Mill's individual 'of character' is an individual reflecting on his worldviews, dialoguing with different points of view and distinguishing the suggestions he identifies with from those he perceives as the mere product of external influences, and refusing on reasoned grounds those that go against his opinions. Today's unsettled societies seem only to require the craftsman of social practices theorized by ethnomethodologists, who moves cautiously but unbiased among the different cultural and strategic tools that he finds in the social texture, to deal with often new situations and the often unprecedented tasks he has to perform.

Moreover, Mill's views remind us that often people do not readily take advantage of new structural opportunities which would require them to abandon established ways of life. This is not because they cling to cultural values, but more trivially because they are reluctant to abandon familiar strategies of action for which they have the cultural 'equipment'. When cultures seem to give unequivocal directions, when they seem to constrain action over time, this happens mainly because of the high costs of cultural retooling to adopt new patterns of action. To the extent that in today's societies the chance of living a settled life is tied chiefly to the availability of cognitive and strategic tools to manage complexity, it is crucial to preserve the plurality of available toolkits and the ensuing dialogue, and to overcome our natural preferred tie with one of them,³² because we are likely to pay for this reticence and will end up feeling inadequate to our very societies. In other words, it is fundamental to remember that, as Mill wrote,

capacity for the nobler feelings is in most natures a very tender plant, easily killed, not only by hostile influences, but by mere want of sustenance; and in the majority of young persons it speedily dies away if the occupations to which their position in life has devoted them, and the society into which it has thrown them, are not favorable to keeping that higher capacity in exercise (Mill 2001b, 13).³³

³² Mill is very severe with those who yield to this sluggishness: "it is better to be a human being dissatisfied than a pig satisfied; better to be Socrates dissatisfied than a fool satisfied. And if the fool, or the pig, are a different opinion, it is because they only know their own side of the question. The other party to the comparison knows both sides" (Mill, 2001b). Because of this position Mill is strongly hostile to any form of traditionalist culture which tends to isolate individuals from dialoguing with others and is intolerant of dissenters. Of course he is, on the one hand, a son of his own time and, on the other, a human being, hence inconsistent and capable of endorsing contradictory principles at the same time. Therefore we should not be surprised that in other writings he proves to be all but open to understanding the culture of 'others'. For instance, he considered the Indian culture as expressing a humanity not yet civilized, whose members could and should be treated as children.

³³ Of course, otherness is a reciprocal concept: to members of the host society the cultures of 'others' are those of migrants, but for migrants the culture of 'others' are those of the host society and other migrant communities. Natives and migrants are mutually dissenters and their dialogue allows the development of the personality not only of members of the host society but of migrants as well.

Some debates on multiculturalism in Tuscany: the emerging value of difference

In Tuscany, an approach of this kind has stimulated a debate on teaching in schools with a high number of children from migrant families. In the city of Prato, where there is a high concentration of Chinese, Chinese children make up half of the students in some classes. Italian families experience this situation as a serious problem. They often angrily remark that their children are forced to learn more slowly because teachers have to take care of Chinese children's ability to follow their lessons. People have been discussing for two years on the opportunity to tackle the problem in a totally different way. Given the importance taken by Chinese language and culture, and the impressive economic growth that made China the second economic power worldwide, some are proposing to attach the same importance to Chinese children learning Italian and to Italian children learning Chinese culture and language. In other words, the idea is that in the complex society that is going to develop in the next twenty years, mastery of the Chinese cognitive and strategic toolkit will be a fundamental resource, and nothing favors the acquisition of this toolkit more than attending the whole school cycle, from nursery to high school, with a Chinese schoolmate. Thus, school boards are planning an experiment with mixed classes where two languages and two cultures, Italian and Chinese, are taught since the nursery and children socialized in one culture by their families can help to teach their culture to their class mates from families with a different culture. By the time of parents' choice the didactic program of these classes present a slower learning of Italian language and culture not as an annoyance that will emerge during the school year but as a choice rewarded by the gradual learning of Chinese culture and language. A similar debate is developing, though more slowly, mostly because of the minor appeal of this language and culture, about the opportunity to start a similar experiment with Arabic.

Another important evidence of the advantages of complementing different toolkits in the management of complex problems was given by a debate on female genital mutilations in Italy. Some years ago the Florence Bioethics Committee noticed that many little girls, mostly but not solely from the Horn of Africa, continued to suffer genital mutilations, either clandestinely in Italy or, much more frequently, when coming back for holidays to their original countries. The Committee proposed to replace female circumcision with a symbolic needle prick, performed in medical facilities and accompanied by all social rituals and celebrations demanded by families. Behind this proposal there was a long work of colloquia with families from the Horn of Africa that had shown how the social pressure for the infibulation of little girls was unsustainable for mothers,

especially when returning to their country of origin.³⁴ They had also shown that the needle prick, together with the ceremony, was considered a ritual suitable to mark the passage from a little girl to a woman, hence sufficient to convince the community that infibulation was no longer necessary. During the same period a member of the Committee had been addressed by an adult Somali girl who had asked Florence medical services to be infibulated. She suffered terribly for the fact that all boys of her community refused her because she was not infibulated, and she did not want an Italian partner.

The Committee's proposal met with very angry reactions that blocked its implementation. However, after the scandal had abated, the region of Tuscany, that had been requested to prohibit the practice strictly as illegal, after wide discussion and consultation found it totally legitimate. While this advice did not lead to the adoption of the symbolic gesture, it allowed an extensive debate in which the new perspective held by women from the Horn of Africa began to be used to discuss many practices that, though lawful, in the political-cultural arena seem to lack assertability conditions unanimously considered entrenched (that is, obvious). A reflection has started on some facts that I quickly enumerate. In Italy 1) it is women's right to their psychic health that justifies legal abortion; 2) it is accepted that an individual's right to his or her psychic health justifies surgical modification of his or her genitalia, even though epidemiologic studies have shown the relevant problems of psychic equilibrium that people who underwent this surgery may run into; 3) similarly it is accepted that people, including minors, may undergo surgery for purely aesthetic reasons. At this point it has been asked what prevented this very same right to psychic health from being accepted as a justification to allow the more or less serious genital mutilation known as infibulation, when requested by an adult woman alleging the psychic sufferance caused by being seen as different within her community, or arguing that an infibulated vagina is part of her concept of beauty. This new approach to the problem led to thematize that, regardless of surgery or harm to personal physical integrity, a range of bodily manipulations are recognized as having an emancipating value and expressing personal autonomy, whereas the practice of infibulation is considered a cultural imposition and a sexist vexation of women. This is the reason why even a needle prick has been perceived as illegitimate, because it conveyed the message of women's condition of inferiority. This of course has led to a debate on whether aesthetic surgery is itself something women resort to in order to pursue a male-imposed or commercial model of beauty.

³⁴ It is not unusual for mothers and fathers to report that infibulation had been performed by grandparents, who found the practice normal and natural, when children were with them and parents in Italy.

As I said, this discussion did not have any practical impact, but I think it produced, at least in some environments, a great result in terms of awareness, critical capacity and recognition of the importance of others' points of view, possibly when we are harshly faced with them, for shedding light on the limitations of our practices and objective catalogues. In other words, it helped show how cultures are not black boxes set up around different values but, on the contrary, tools for the management of occurrences, often in the name of the same values.

References

- American Anthropological Association, "Statement on Human Rights", *American Anthropologist*, vol. 49 (1947), 4
- Arrow K., *Social Choice and Individual Values*, Yale University Press, New Haven (CT) 1963;
- Bateson G., *Steps towards an Ecology of Mind*, London, Intertext, 1972
- Becker H.P., *Through Values to Social Interpretation*, 1950
- Benedict R., *Patterns of Culture*, New York, Houghton Mifflin, 1934
- Berlin I., *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, Oxford 1969
- Bobbio N., *Diritto e Stato nel pensiero di Emanuele Kant*, Torino, Giappichelli, 1957
- Bourdieu P., *Outline of Theory and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1977
- Bouchard G., "What is Interculturalism?" *McGill Law Journal — Revue de droit de McGill*, 56 (2011), 2
- Cohen J., Howard M. (eds.), *Is Multiculturalism Bad For Women?*, Princeton, Princeton University Press, 1999
- Cressey D.R., *The Differential Association Theory and Compulsive Crimes*, in *The Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*, 45 (1954), pp. 29-40
- Dal Lago A., "Esistono davvero i conflitti tra culture?", in C. Galli, *Multiculturalismo*, Bologna, il Mulino, 2006
- Damaška M.J., *The Faces of Justice and State Authority. A Comparative Approach to the Legal Process*, Princeton (NJ), Yale University Press, 1986
- Devlin P., *The Enforcement of Morals*, 1965
- Facchi A., "Diritti", in E. Santoro (ed.), *Il diritto come questione sociale*, Torino, Giappichelli, 2010
- Ferrarese M.R., *L'istituzione difficile. La magistratura tra professione e sistema politico*, Napoli, Esi, 1984
- Ferrarese M.R., *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, il Mulino, 2002
- Garfinkel H., *Studies in Ethnomethodology*, Englewood Cliffs (NJ): Prentice-Hall, 1967
- Garfinkel H., Sacks H., *On Formal Structures of Practical Actions*, in J. McKinney, E. Tyriakian (eds.), *Theoretical Sociology*, New York, Appleton Century-Crofts, 1970
- Geertz C., *The Interpretation of Culture*, New York: Basic Books, 1973
- Giglioli P.P., Dal Lago A., "L'etnometodologia e i nuovi stili sociologici", introduction to P.P. Giglioli, A. Dal Lago (eds), *Etnometodologia*, Bologna, il Mulino, 1983.
- Goodman N., *Fact, Fiction and Forecast*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1983

- Hannertz U., *Soulside: Inquiries into Ghetto Culture and Communities*, New York, Columbia University Press, 1969
- Keesing R.M., "Theories of Culture", *Annual Review of Anthropology*, 3 (1974), pp. 73-97
- Kelsen H., *Von Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, J.C.B. Mohr, 1929
- Kelsen H., "Foundations of Democracy", *Ethics*, CXVI (1955)
- Kymlicka W., *Multicultural Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- Lijphart A., *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley-London, University of California Press, 1968
- Mancini J.K., *Strategic Styles: Coping in the Inner City*, Hannover (NH): University Press of New England, 1980
- March J., "Bounded Rationality, Ambiguity and the Engineering of Choice", *Bell Journal of Economics*, 9 (1978), 587-608.
- Marshall T.H., *Citizenship and Social Class*, in *Sociology at the Crossroads and Other Essays*, Heinemann, London 1963
- Matza D., *Becoming Deviant*, Englewood Cliffs (N.J.), Prentice-Hall 1969
- Mill J.S., *On Liberty*, Kitchener, Batoche Books, 2001a
- Mill J.S., *Utilitarianism*, Kitchener, Batoche Books, 2001b
- Mills C.W., "Situated Actions and Vocabularies of Motive", in C.W. Mills, *Power Politics and People*, New York, Oxford University Press, 1963, pp. 439-452
- Parekh B., *Rethinking Multiculturalism. Cultural Diversity and Political Theory*, New York, Palgrave, 2000.
- Parsons T. *The Social System*, New York, Free Press, 1951
- Phillips A., *Multiculturalism without Culture*, Princeton, Princeton UP, 2007
- Polany M., *The Tacit Dimension*, Chicago, University of Chicago Press, 1966
- Runciman W.G., Sen A.K., *Games, Justice, and the General Will*, "Mind", 74 (1965).
- Sandel M., *The Procedural Republic and the Unencumbered Self*, in S. Avineri, A. de Shalit (eds.), *Communitarianism and Individualism*, Oxford, Oxford University Press, 1992
- Santoro E., *Autonomy, Freedom and Rights. A Critique of Liberal Subjectivity*, Dordrecht, Kluwer, 2003
- Schmitt C., *Über die drei Arten des rechtswissenschaftlichen Denkens*, Hamburg, Hanseatische Verlagsanstalt, 1934
- Schumpeter J.A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, Unwin University Books, 1954.
- Sellin T., *Culture Conflict and Crime*, 1938a
- Sellin T., "Culture Conflict and Crime", *American Journal Soc.*, 1938b

- Sen A.K., *Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory*, “Philosophy and Public Affairs”, 6 (1977), 4;
- Sewell S.W., *The Concept(s) of Culture*, in V. Bonnel – L. Hunt (eds.), *Beyond the Cultural Turn*, Berkley, University of California Press, 1999
- Sunder M., “Cultural Dissent”, *Stanford Law Review*, 54 (2001) 3
- Sunstein C.R., *Legal Reasoning and Political Conflict*, Oxford, Oxford University Press, 1996
- Sutherland E., D. Cressey D., *Criminology*, IX edition, Philadelphia, J. B. Lippincott, 1960
- Swidler A., “Culture in Action: Symbols and Strategies”, *American Sociological Review*, 1986, pp. 273-86
- Taylor C., “Responsibility for Self”, in A.O. Rorty, *The Identities of the Persons*, Berkeley, University of California Press, 1976, pp. 281-99
- Walzer M., *Spheres of Justice*, New York, Basic Books, 1983
- Wolgast E., *The Grammar of Justice*, Ithaca, Cornell University Press, 1987
- Wrong D., “The Oversocialized Conception of Man in Modern Sociology”, *American Sociological Review*, 1961, pp. 183-93



Symposium international sur l'interculturalisme

DIALOGUE QUÉBEC-EUROPE

Montréal

Du 25 au 27 mai 2011

The Evolving Canadian Experiment with Multiculturalism

Contribution au chapitre 1 :
Aperçu comparatif :
quatre approches d'intégration

Will Kymlicka

Canada Research Chair in Political Philosophy
at Queen's University

Biographical notes

Will Kymlicka received his B.A. in philosophy and politics from Queen's University in 1984, and his D.Phil. in philosophy from Oxford University in 1987. His career has focused on how democratic countries address issues of ethnic, racial and religious diversity, with a special focus on the theory and practice of multicultural citizenship in Canada. He is the author of six books published by Oxford University Press, including *Multicultural Citizenship* (1995), *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada* (1998), and *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity* (2007). He is also the co-editor of *Citizenship in Diverse Societies* (2000), and *Multiculturalism and the Welfare State* (2006).

He is currently the Canada Research Chair in Political Philosophy at Queen's University, and a visiting professor in Nationalism Studies at the Central European University in Budapest. He is a frequent advisor to governments and international organizations. His works have been translated into 32 languages.

The Evolving Canadian Experiment with Multiculturalism

The debate on multiculturalism in Canada (outside Quebec) stands out as an exception to the international trends of the past ten years.¹ In much of Europe, there is a broad scholarly and popular consensus that multiculturalism is in “retreat”, rooted in a perception that it has been a “failure”.² Attacking multiculturalism has proven to be an effective political strategy, and used by political parties on all points of the political spectrum. In English-speaking Canada, by contrast, all three of the main national parties – right-wing Conservatives, centrist Liberals and left-wing New Democrats – continue to endorse the principles and policies of multiculturalism. Multiculturalism was supported by all three parties when it was adopted in 1971, and it has remained a matter of cross-party political consensus for forty years, including in 1982 when it was enshrined in the Charter of Rights, in 1988, when it was given a statutory basis in the Multiculturalism Act. No national party is campaigning against multiculturalism.

What explains this puzzling consensus? One possible explanation is “political correctness”. Canadians may just be refusing to discuss the failings of multiculturalism for fear of being labelled racist or reactionary. After all, a similar sort of cross-party consensus existed in some European countries just before their dramatic backlashes against multiculturalism. In the Netherlands, for example, Paul Scheffer kick-started the debate on multiculturalism by claiming that political elites were ignoring the “multicultural tragedy”. According to Scheffer, the failures of multiculturalism were clear to everyday citizens, but political elites were conspiring to suppress debate on them. Trevor Phillips attempted to kick-start a similar debate in Britain by saying that under the soothing illusions of elite-supported multiculturalism, Britain was “sleepwalking into segregation”. Some commentators in the English Canadian media have

¹ In this paper, I will be focusing on Canada outside Quebec, since the Quebec debate is being covered extensively by other presentations in this seminar. I will use the term “English-speaking Canada” or “English Canadian” to refer to the 9 provinces and 3 territories outside Quebec, although of course there are sizeable francophone minorities in some of these provinces, and there is a sizeable Anglophone minority within Quebec. “English-speaking Canada” should be understood as a shorthand for the English-majority provinces and territories.

² For influential statements of this ‘rise and fall’ narrative, claiming that it applies across the Western democracies, see Brubaker 2001; Joppke 2004. There are also many accounts of the “decline”, “retreat”, or “crisis” of multiculturalism in particular countries, such as Netherlands (Entzinger 2003; Koopmans 2006; Prin and Slijper 2002), Britain (Hansen 2007; Back et al 2002; Vertovec 2005); Australia (Ang and Stratton 2001) and Canada (Wong et al 2005). For a good overview, see Vertovec and Wessendorf 2010.

offered a similar analysis: the cross-party consensus is an attempt by political elites to hide or deny the obvious truth that multiculturalism is failing.

However, I do not believe that is an accurate assessment of the situation. Immigrant integration and ethnic relations in English-speaking Canada are certainly not a utopia, but nor are they a tragedy, and there is little empirical evidence for the claim that multiculturalism is failing. On virtually any measure of integration, English-speaking Canada is faring as well as, if not better than, other countries, and scholars who have studied these issues have concluded that multiculturalism is at least part of the explanation for Canada's comparative advantage. I have discussed this evidence elsewhere (Kymlicka 2010), but let me quickly summarize some of the findings regarding the three basic domains of integration: political, economic and social:

- Political: Compared to every other Western democracy, immigrants in Canada are (much) more likely to become citizens (Bloemraad, 2006). Nor is this simply a desire to gain the safety or convenience of a Canadian passport. Compared to other countries, these naturalized immigrants are more likely to actually participate in the political process, as voters, party members or even candidates for political office (Howe, 2007; Adams 2007). No doubt there are many factors that explain this, including the fact that Canada tends to select more highly skilled immigrants than other countries. But those scholars who study the political participation of immigrants in Canada in comparison with other countries concur that multiculturalism has indeed enhanced the effective exercise of political liberties.³ Indeed, Canada's comparative advantage in the political integration of immigrants is often most striking precisely in relation to less skilled immigrants.⁴

³ Bloemraad examines Vietnamese immigrants in Boston and Toronto, who provide an interesting "natural experiment" in the effects of multiculturalism policies. There are virtually no relevant differences in the demographic characteristics of the Vietnamese immigrants who ended up in Toronto rather than Boston; they arrived with comparable levels of education, work experience, language fluency, and so on. Yet the Vietnamese in Toronto have a much stronger sense of Canadian citizenship and are more actively participating in Canadian public life. There are, of course, many possible explanations for this difference other than the presence of stronger multiculturalism policies (for example, labour markets, political party structures, and so forth), but Bloemraad systematically canvasses these alternative explanations and concludes that multiculturalism policies are indeed a crucial part of the story. These policies encourage and enable the Vietnamese community to participate more quickly and more effectively in mainstream Canadian institutions by facilitating the self-organization of the community, by creating new cadres of community leaders who are familiar with Canadian institutions and practices, by creating new mechanisms of consultation and participation and, more generally, by creating a more welcoming environment. According to Bloemraad, the same pattern applies to Portuguese immigrants to Toronto and Boston as well; they

- **Economic:** Economic integration has two key dimensions: first, to acquire skills; and second, to translate those skills into jobs that are commensurate. In both cases, Canada has a comparative advantage. According to a recent OECD study, the children of immigrants and minorities have better educational outcomes in Canada than in any other Western democracy. Indeed, uniquely among Western countries, second-generation immigrants in Canada actually outperform children of non-immigrant parents (OECD, 2006). Again, this is not solely due to the higher socioeconomic background of immigrants in Canada; on the contrary, immigrant children from lower socio-economic backgrounds also do better in Canada than in other countries. In terms of acquiring employment, immigrants in all Western societies suffer from an “ethnic penalty” in translating their skills into jobs. However, the size of this ethnic penalty differs from country to country, and according to a recent British Academy study, the penalty is lowest in Canada (Heath, 2007).
- **Social:** Much of the anxiety around multiculturalism has focused not on its effects on political or economic integration, but rather its effects on social integration, and particularly on feelings of mutual identification and acceptance. Yet what is truly striking is the high level of mutual identification among immigrants and native-born Canadians. Canadians view immigrants and demographic diversity as key parts of their own Canadian identity. Compared to every other Western democracy, Canadians are more likely to say that immigration is beneficial, and less likely to believe that immigrants are prone to crime (Focus Canada, 2002). And immigrants and minorities return the compliment; they have very high levels of pride in Canada and are most proud of Canada’s freedom and democracy, and its multiculturalism (Adams, 2007). This high level of mutual identification is also reflected in the fact that whereas ethnic diversity has been shown to erode social capital or trust in other countries, there appears to be a “Canadian exceptionalism” in this regard (Kazemipur, 2009). Here again, there are many factors at work beyond the presence of MCPs, but social scientists working in the field

arrived with similar demographic characteristics, but the Portuguese immigrants in Toronto have integrated better into Canadian citizenship, due in large part to Canadian multiculturalism..

⁴ The dramatic divergence in naturalization rates between the US and Canada since 1970 is primarily due to divergence at the bottom of the SES ladder, not the top.

concur that the presence of multicultural norms has played an important role, helping to “normalize” diversity (Harell, 2009; Kazemipur, 2009). In particular, multiculturalism provides a locus for the high level of mutual identification among native-born citizens and immigrants in Canada. In many countries, native-born citizens with a strong sense of national identity or national pride tend to be more distrusting of immigrants and minorities, who are seen as a threat to their cherished national identity (Sides and Citrin, 2007). But the fact that Canada has officially defined itself as a multicultural nation means that immigrants are a constituent part of the nation that citizens feel pride in, so multiculturalism helps native-born citizens to link national identity to solidarity with immigrants and minorities. And, conversely, multiculturalism provides a link by which immigrants and minorities come to identify with, and feel pride in, Canada. From their different starting points, there is convergence on high levels of pride and identification with a multicultural conception of Canadian nationhood. Studies show that in the absence of multiculturalism, these links are more difficult to establish, and national identity is more likely to lead to intolerance and xenophobia (Esses et al., 2006). Indeed, Canada is the only Western country where strength of national identity correlated positively rather than negatively with pro-immigration attitudes (Lazcko, 2007; Johnston, Banting, Kymlicka and Soroka 2010), a striking finding that I suspect can only be explained by the fact that multiculturalism is now part of Canadian national identity.

In all of these ways, the model of multicultural integration in Canada can be seen as a comparative success. And indeed this is what many international organizations have concluded. When organizations like the United Nations or UNESCO are looking for “best practices” of immigrant integration, they almost invariably look to Canada.

But this raises a puzzle. Why would multiculturalism have positive effects in English-speaking Canada, when it is assumed to be failing elsewhere? One possibility is that multiculturalism is being unfairly blamed in Europe for social ills that may well have their roots in other policy areas. Perhaps it is poor labour market policies or poor naturalization policies, rather than multiculturalism policies per se, which explain the failings of immigrant integration in Europe. That indeed is what some commentators have argued.

But even if multiculturalism is being used as a scapegoat in Europe, it remains true that multiculturalism simply seems to “work better” in English-speaking Canada than in other countries. It seems to have taken root, and has become politically legitimated and socially accepted, to a greater degree than in most countries. In any event, this is certainly what many English Canadians themselves believe: they often think that successful multiculturalism is a uniquely Canadian achievement.

The most popular explanation for this comparative success amongst English Canadians themselves is that we are a particularly virtuous and mature society. English Canadians like to think that they are uniquely tolerant and open-minded, and that these virtues have made possible a form of multiculturalism that is unavailable to more fearful, rigid and defensive societies.

This is not my explanation. Indeed, I want to argue just the opposite: the comparative success of multiculturalism in English Canada is due to luck more than virtue. More exactly, it is due primarily to lucky timing or sequencing. Multiculturalism in Canada, I will argue, has gone through three stages or three waves, each with its own normative logic and each with its own target audience. These three waves have, in unforeseen and unpredicted ways, built upon each other in ways that have proven to be constructive and mutually reinforcing. This layering of multiculturalism was not, so far as I can tell, a matter of foresight or careful planning, but of luck. Or so I will argue.

The Three Waves of Multiculturalism

The first wave of multiculturalism, which began with the adoption of the federal multiculturalism policy in 1971, was focused on the status of European-origin ethnic groups – the so-called “white ethnics”, such as the Ukrainians, Poles, Hungarians, Germans, Dutch, and Italians. This fact is often forgotten in contemporary debates on multiculturalism, where it is assumed that multiculturalism has always been focused on non-European immigrant groups. In reality, it was the white ethnics who mobilized politically to demand a multiculturalism policy in the late 1960s, and the first wave of the policy was shaped by their concerns and interests.⁵Most

⁵ For the role of white ethnic groups in the process, see Blanshay 2001; Jaworsky 1979; Lupul 2005.

of these groups were long-settled, having first settled in Canada in the early twentieth century, and in many cases were into their second, third or fourth generation. As a result, these groups were already well-integrated economically and politically. However, they feared that their status in Canada was threatened by the growing call in the 1960s to emphasize the French-English “duality” of Canada.

The 1960s witnessed the dramatic (re)-emergence of Quebecois nationalism, including the first manifestations of a significant secessionist movement. The federal government needed to do something to blunt this growth in separatist sentiment. It therefore undertook a series of reforms to make Quebecers feel more at home in Canada, including enhancing the status of the French language, so as to make the federal government genuinely bilingual, and to increase the representation of francophones in the civil service. More generally, the federal government sought to re-emphasize Canada's "duality" - ie., to re-emphasize the equality of British and French as the "founding nations".

One component of this strategy was the establishment of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism in 1963, with the mandate to explore ways of strengthening equality between the British and French. As soon as the mandate of this Commission was released, however, leaders of these long-settled ethnic groups expressed concern, particularly the Ukrainians, Italians, and Poles. All of the talk about "duality", "two founding nations", and "bilingualism and biculturalism" seemed to render these ethnic groups invisible, and ignored the role they had played in building the country.⁶ They worried that government funds and civil service positions would be parcelled out between British and French, leaving immigrant/ethnic groups on the margins. This fear generated some of the first serious attempts at ethnic group political mobilization in Canada, at least at the federal level. Indeed, many commentators argue that the establishment of this Royal Commission was the spur that precipitated the political

⁶ It also rendered invisible the Aboriginal peoples of Canada. However, Aboriginals did not view the B&B Commission as a direct threat to their rights and status, which had a separate legal basis that fell outside the B&B's mandate, and so did not mobilize strongly against it. They mobilized much more strongly a few years later, in response to the 1969 White Paper on Indian policy, which did directly threaten their treaty rights and status. Since then, these two struggles – by ethnic groups for multiculturalism and by Aboriginal peoples for Aboriginal rights – have moved on legal and political separate tracks. Each is a response to the potential exclusion of the original “two nations” picture, but they have responded in different ways, with different claims. I explore the relationship between these two tracks in Kymlicka 2007.

mobilization of "ethnic groups" as a "third force" in Canadian politics. These groups insisted that the accommodation of Quebec not be done at their expense, and that any strengthening of linguistic duality therefore be accompanied by recognition of ethnic diversity.

The federal government was nervous about this unexpected hostility amongst ethnic groups to the work of the Royal Commission. The government believed that if ethnic groups strongly opposed the idea of duality, including the idea of strengthening official bilingualism, they could undermine the delicate process of accommodating Québécois nationalism. In order to defuse this problem, the Royal Commission was instructed to consider ways of recognizing the contribution of ethnic groups to Canadian society. This resulted in a series of recommendations, released by the Commission in 1969, which became the basis for the multiculturalism policy in 1971.

In other words, the whole idea of multiculturalism arose as an "afterthought" (Jaworsky 1979: 48), tacked on to a series of government reforms intended primarily to accommodate Québécois nationalism. And the goal of these multiculturalism reforms was primarily to gain ethnic group support for (or at least neutralize ethnic group opposition to) what the government perceived as the real issue: namely, defusing Quebec separatism. The idea of "multiculturalism within a bilingual framework" was, in effect, a slogan hastily devised to name a political bargain: in return for not opposing efforts to accommodate Quebec nationalism, ethnic groups would be given a measure of official recognition of their own, and modest financial support to maintain their identities.

This may sound rather crass, but it has in fact been a very stable and successful bargain. Indeed, I would argue that something like 'multiculturalism within a bilingual framework' is the only possible basis for Canada to survive as a country. The only way to keep Quebec in the country is to re-affirm duality in the form of official bilingualism. But the only form of duality that can be politically sustained is one that does not come at the expense of ethnic groups,

excluding them from public space and state resources. I see no other viable formula for keeping the country together.⁷

So the initial impetus for multiculturalism was a political bargain to help address the national unity crisis. But it wasn't just a crude bargain. There were also important values and principles that inspired and guided the policy. Indeed, we could say that the bargain was only possible because it reflected the progressive and reformist spirit of the age. In particular, multiculturalism was seen as a natural and logical extension of the civil rights revolution that was sweeping Canada at the time, which was itself part of a larger post-war human rights revolution.

It's important to remember that the adoption of multiculturalism in 1971 occurred during the most concentrated period of social and political liberalization that Canada has ever witnessed. The decade between 1965 and 1975 witnessed liberalizing reforms across virtually the entire range of social policy – liberalizing abortion laws, access to contraception, and divorce laws, abolishing the death penalty, prohibiting gender and religious discrimination, decriminalizing homosexuality, amongst many other such reforms. This era is often characterized as reflecting a “human rights revolution” in Canada, and indeed it witnessed the establishment of human rights commissions in virtually every province, and at the federal level in 1977. Others have characterized it as the triumph of a “rights-based liberalism”, or a “civil rights liberalism”, in Canada.

The adoption of multiculturalism is part of this general dynamic of liberalization. Like these other reforms, it was seen as contesting inherited prejudices and constraints that inhibited the freedom and equality of citizens. This link is not always sufficiently appreciated, in part because many commentators have assumed that multiculturalism by definition must be a

⁷ The role of multiculturalism as a constituent of national unity was reaffirmed in the 1995 referendum in Quebec, when the immigrant vote tipped the balance in favour of federalism over secession. It was the commitment of immigrants to the model of a bilingual and multicultural Canada that prevented the country from breaking up. On the way immigrants have served as bastions and supporters of national unity in Canada – a role not standardly ascribed to immigrants - see Winter 2011.

conservative and collectivist doctrine, committed to the preservation of group traditions, rather than a liberal doctrine committed to individual freedom. But in fact multiculturalism, from the start, has been understood in Canada as a policy of reducing the barriers and stigmas that limit the ability of individuals to freely explore and express their ethnic identities. It insists that individuals should be free to express their ethnic identity, in public and private, and should not be subject to stigmatization, discrimination, prejudice or undue burdens for doing so. Like reforms in the sphere of gender and gay rights, multiculturalism was conceptualized as a way of expanding the scope of individual autonomy, by tackling the relations of hierarchy, stigmatization and oppression that had precluded or penalized particular life choices.

This liberal impulse is reflected in the way the multiculturalism policy has been legally drafted and judicially enforced. Multiculturalism is tightly and explicitly connected to broader norms of human rights and liberal constitutionalism, both conceptually and institutionally. Consider the preamble to the Multiculturalism Act. It begins by saying that because the government of Canada is committed to civil liberties, particularly the freedom of individuals “to make the life that the individual is able and wishes to have”, and because it is committed to equality, particularly racial equality and gender equality, and because of its international human rights obligations, particularly the international convention against racial discrimination, therefore it is adopting a policy of multiculturalism. It goes on, in the main text, to reiterate human rights norms as part of the substance of the multiculturalism policy. You could hardly ask for a clearer statement that multiculturalism is to be understood as an integral part of the human right revolution, and as an extension of, not brake on, civil rights liberalism. There is not a whiff of cultural conservatism or cultural preservationism in this statement.

In fact, this point had already been made explicit in the original 1971 parliamentary statement on multiculturalism, which stated that “a policy of multiculturalism within a bilingual framework is basically the conscious support of individual freedom of choice. We are free to be ourselves” (Trudeau 1971: 8546).

So the way in which multiculturalism in Canada has been legally defined makes clear that it does not exist outside the framework of liberal-democratic constitutionalism and human rights

jurisprudence, or as an exception to it, or deviation from it. Rather, it is firmly embedded within that framework. It is defined as flowing from human rights norms, as embodying those norms, and as enforceable through judicial institutions whose mandate is to uphold those norms.⁸

In short, the second goal or function of multiculturalism was to reinterpret the role of ethnicity in light of the broader human rights revolution. And here again, I think this aspect of the original multiculturalism policy remains as relevant today as ever. While we face new challenges of diversity, the only morally acceptable and politically viable framework for addressing them is that of liberal-democratic constitutionalism and global human rights principles.

So first-wave multiculturalism was inspired by national unity concerns and civil rights liberalism, and it pursued these goals through a logic of ethnicity: its aim was to provide recognition and legitimacy to ethnic groups, defined by country of origin, such as Ukrainian-Canadians or Italian-Canadians. Part of this recognition was symbolic or rhetorical: multiculturalism said that one legitimate and honourable way of being a good Canadian is to be a good Ukrainian-Canadian or a good Italian-Canadian, and that one honourable way of participating in Canadian society is through participating in Ukrainian-Canadian or Italian-Canadian churches, sports clubs, cultural organizations, and festivals. But there was a more tangible and material aspect to this legitimization of ethnicity: the government provided financial support to these ethnic organizations, and indeed encouraged the formation of national-level ethnic federations (eg., the Ukrainian Canadian Congress, bringing together all of the more local-level Ukrainian organizations), and giving these organizations a seat at the table, through various mechanisms of consultation. This sort of legitimization of ethnicity as a basis for personal identity and public participation was seen as contributing to a national unity pact, and as contributing to the liberalization of society.

⁸ This liberal impulse is confirmed by the nature of the political coalitions and public opinion that generated and supported Multiculturalism. Multiculturalism has always been supported primarily by the socially liberal segment of the Canadian populace – the same segment that supports gender equality and gay rights – who view this set of reforms as expressions of a single logic of civil rights liberalism (Dasko 2005; Howard-Hassman 2003; Adams 2000). The liberal character of multiculturalism was often just taken for granted. After all, the groups who initially demanded multiculturalism – such as the Ukrainians – were widely seen as falling well inside the mainstream liberal-democratic consensus. Many of them had fought loyally in World War II, were staunchly anti-communist in the Cold War, and were well-integrated into the Canadian democratic process. The thought that these groups might attempt to use multiculturalism to challenge liberal-democratic values did not occur to anyone. That the Ukrainian-Canadian activists viewed their struggle as part of civil rights liberalism is made clear in Manoly Lupul's memoirs about the mobilization for multiculturalism (Lupul 2005).

An Evolving Policy: From Ethnicity to Race

While the first wave of multiculturalism was focused on white ethnics, very soon thereafter the core constituency for multiculturalism dramatically changed to focus on non-European ethnic groups – what we now call the “visible minorities”. These groups played only a peripheral role in this original debate. It was only in the mid-1960s that the immigration rules in Canada were changed to admit non-European immigrants on a non-discriminatory basis, and it took several years for these new immigrant groups to settle and become politically engaged.

By the mid-1970s, however, these newer immigrant groups were becoming more politically active. And it quickly became clear that they faced serious challenges and risks of exclusion that were not faced by, say, 2nd or 3rd-generation Ukrainian-Canadians. For one thing, as new immigrants, they had needs relating to settlement, integration and naturalization that were not addressed in the initial multiculturalism policy, designed for long-settled groups. Moreover, and perhaps more importantly, as visible minorities, they faced barriers of racism. While Poles, Italians and Ukrainians certainly suffered from ethnic prejudices and stereotypes when they arrived in Canada – and the original multiculturalism was designed in part to address these prejudices - they nonetheless joined the British and French on the same side of the global colour line. Throughout the 19th and early 20th-centuries, the world order had been restructured by ideologies of European racial supremacy, and in relation to that global ideology, southern and eastern Europeans shared in the white racial privilege. Newer visible minority immigrants, by contrast, suffered from the enduring effects of these long-standing ideologies and practices of white/European supremacy, and this called for new policy responses.

At first, it was unclear whether multiculturalism could adapt to these new challenges. Indeed, some commentators write about multiculturalism as if the policy never did adapt, as if support for Ukrainian cultural activities are still the main focus of the policy (eg., Gwyn 1995). However, the policy did shift focus to incorporate policies of anti-racism and immigrant integration. Indeed, it shifted to such an extent that by the early 1980s, some white ethnics were saying that the policy which they had fought for had been “hijacked” by newer non-European

immigrants. This two-fold shift – towards anti-racism and immigrant integration – characterized what I am calling the second stage of the multiculturalism saga.

However, this shift was neither quick nor easy. Indeed, it raised profound questions about the very organizing logic of the policy. The original policy, as I noted earlier, was founded on the logic of ethnicity – that is, it encouraged immigrants to create organizations defined by their country of origin, such as the Ukrainian Canadian Congress, and created forums and mechanisms for such organizations to participate in the social and political life of the country. But this logic of ethnicity does not work well when dealing with issues of racial discrimination. Immigrants from the Caribbean are not discriminated against on the basis of their country of origin – most white Canadians probably cannot distinguish a Jamaican from a Trinidadian. Rather, they are discriminated against as blacks, on the basis of their race, with skin colour as the main marker. Similarly, immigrants from East Asia are not discriminated against primarily on the basis of their national origin as Vietnamese or Korean – many white Canadians have difficulty distinguishing these national groups – but rather are discriminated against as “Asians” or “Orientals” on the basis of their race and skin colour. Processes of racialization involve a different logic than those of ethnicity, national origin or mother-tongue, and must be tackled using different tools (Henry 1994; Commission on Systematic Racism 1995).

The federal government recognized this fact, and so adopted new programs that encouraged self-organization and participation along racial lines, such as the Urban Alliance on Race Relations, and the National Organization of Immigrant and Visible Minority Women. However, and this is a key point, it added this new logic of anti-racism *on top of*, rather than in place of, the earlier logic of ethnicity. It continues to support organizations defined by ethnicity and national origin – such as the older UCC, or newer organizations such as the National Council of Trinidad and Tobago Organizations, and the National Federation of Pakistani Canadians – as well as organizations whose mandate focuses on anti-racism and race relations.

Some say that this approach of supplementing ethnicity with race obscures or minimizes the problem of racism, and that it would have been better to base public policy solely on racial groups, and encourage newcomers to self-organize and engage politically as discriminated racial

groups rather than as ethnic groups. This is essentially the strategy taken by the US, the UK, and (in a different way) by France. They all espouse a commitment to fight racial discrimination, but provide little or no public support to organizations defined on ethnocultural lines, often on the grounds that while racism is a profound evil that the state has a duty to tackle, there is no comparable moral justification for state support of ethnocultural diversity as such. Some critics go so far as to argue that the ongoing support for ethnically-defined groups in Canada is a deliberate attempt to weaken anti-racist alliances – a kind of modern ‘divide and conquer’ strategy to keep non-white groups focused internally on their ethnic differences, rather than cooperating together to fight their shared subordination.

It is indeed true that more emphasis and resources are needed to fight racism in Canada. Yet I would argue that the decision to maintain ethnicity along with race as an organizing principle of multiculturalism was the right one, at least for Canada. There is no evidence that abandoning support for ethnic organizations is needed to combat racism, or that anti-racism measures in the US, UK or France have been more effective than in Canada. On the contrary, there is anecdotal evidence that the Canadian model of combining ethnic accommodation with anti-racism is preferred by immigrants themselves. For example, a recent study interviewed Vietnamese immigrants in both Canada and the United States, and the results suggest that while the immigrants in both countries are indeed deeply concerned about being subjected to anti-Asian racism, they also care about their ethnic identity. After all, the Vietnamese have their own language, history and culture, different from that of other Asian immigrants, and they want to be able to participate in public life as Vietnamese-Canadians or Vietnamese-Americans, and not just as ‘Asians’.⁹ Vietnamese immigrants in the US resent the fact that they are always pigeon-holed into racial categories for the purposes of public debate and public policy, while their co-ethnics to Canada appreciate the fact that the government accords legitimacy to their ethnic identity (Bloemraad 2006). We see similar anecdotal results from studies comparing immigrants from the Indian subcontinent to Canada and Britain. In Britain, immigrants often resent that the state views them solely through the prism of race relations rather than as bearers of distinct and valuable ethnic identities and cultures (Berns-McGown 1999; Modood 2003).

⁹ Indeed, since one of the standard tropes of white racism is to deny that non-European peoples are capable of producing admirable or worthy forms of culture, multiculturalist policies that accord public recognition to ethnic cultures can themselves be seen as anti-racist.

To be sure, there is an omnipresent danger that the recognition and celebration of ethnic diversity will become a pretext for ignoring structural racism (Bannerjee 2000). But the solution to this, I believe, is not to subordinate ethnicity to race, but precisely to highlight the role that both can play in building more inclusive models of democratic citizenship.

The second distinctive challenge raised by the post-1965 influx of immigrants concerns the relationship between multiculturalism and immigrant integration. As I mentioned earlier, the policy was originally demanded by long-settled groups, and the policy as originally drafted implicitly assumed that its beneficiaries were already Canadian citizens. Indeed, multiculturalism was formulated as an attribute of Canadian citizenship: it was a new way of understanding Canadian citizenship, a new way of understanding one's Canadian-ness, not an alternative to being (or becoming) a Canadian. The policy said that one appropriate and honourable way of being a Canadian is to be a proud Ukrainian-Canadian; that one worthy and constructive way of participating as a citizen in Canadian democracy is to participate as an Italian-Canadian. In this sense, multiculturalism in Canada is very different from Germany, for example, where (a form of) multiculturalism was adopted as a policy for "foreigners" or "aliens" who were not able or encouraged to become citizens. Multiculturalism in Germany was a consolation prize to make non-citizenship bearable (and to facilitate migrants' return to their countries of origin). In Canada, by contrast, multiculturalism was adopted as a policy for citizens, as a way of reformulating the role of ethnic identities and ethnic organizations within the theory and practice of Canadian citizenship.

This initial focus on long-settled and already-naturalized citizens, however, became a problem when dealing with newer immigrant groups, many of whose members were not yet settled, integrated or naturalized. As a result, multiculturalism programs have had to intervene earlier in the integration process, to help people in the first stages of their landing, settlement and integration. Since the 1980s, therefore, multiculturalism has increasingly been seen in the public's eye as tied to processes of the integration of newcomers, and to nuts and bolts issues of social service provision, settlement services, language training, job training, and so on.

But here again, this shift was a matter of supplementing, not replacing, the original emphasis on legitimizing and facilitating the role of ethnic identities and ethnic organizations in Canadian civic life generally, for long-settled groups as well as newcomers. Indeed, even as multiculturalism programs adapted to serve the needs and interests of newcomers who may not yet be citizens, it remained primarily conceptualized as a policy about what it means to be a Canadian citizen.¹⁰ Multiculturalism has never been seen in Canada as an alternative to citizenship, or as a transitional phase that immigrants pass through on the road to becoming “real” Canadians who no longer need multiculturalism. Multiculturalism is a right in Canada, but it is seen as a right that one possesses *as a Canadian*: it is about how we conceptualize the role of ethnic identities and ethnic organizations in our ongoing civic and political lives, and not just about techniques of newcomer integration.

So even as multiculturalism expanded and adapted to deal with newcomer integration, it maintained its original focus on legitimizing and acknowledging ethnicity as a component of Canadian identity. Some critics worry that it was a mistake to maintain this original focus. They worry that while celebrating ethnic identities and ethnic heritages may have mattered for well-integrated Ukrainian-Canadians, it is a luxury and distraction for newcomers, who have more urgent and prosaic needs relating to housing, jobs, and social services. On this view, the very visible public support for multiculturalism as a celebration of ethnic heritage has masked our policy failures with respect to newcomer settlement and integration.¹¹

I think this is indeed a danger. The vocal support for multiculturalism by both the Mulroney and Chretien governments masked some devastating cuts to immigrant integration programs (Abu-Laban and Gabriel 2002). And yet I would argue that it would have been a mistake to reduce multiculturalism to (or replace it with) a policy exclusively focused on newcomer integration. Multicultural integration works best when it is tied to ideas of multicultural citizenship. Where multiculturalism is seen entirely as a transitional strategy,

¹⁰ This link between multiculturalism and citizenship is clear from public discourse. If members of an immigrant group said that they wanted multiculturalism but didn’t want to become Canadian citizens, the response from the general public (and indeed from policy-makers) would almost certainly be hostility and resentment. Multiculturalism is conceived of as a way of belonging to Canada, not as a way of avoiding a commitment to the country.

¹¹ This criticism parallels those who argue that preserving ethnic-based multiculturalism distracts from the more urgent issues of anti-racism.

relevant only to the initial stages of settlement and integration, it provides no basis for challenging exclusionary ideas of Canadian national identity, Canadian citizenship, or Canadian patriotism. On the contrary, a transitional model of multiculturalism creates the suspicion that if immigrants continue to cling to ethnic identities and ethnic organizations after the first few years of settlement, they are failing to integrate, and failing to become real or true Canadians. This is precisely the dynamic we see in Europe today, where the persistence of ethnic identities is taken as evidence for the failed integration of immigrants, and where multiculturalism is blamed for this failure. We can only avoid this poisonous dynamic by articulating models of multicultural citizenship – by showing that one way of being a proud and active Canadian citizen is by being a proud and active Vietnamese-Canadian. That, of course, is precisely what the original multiculturalism policy set out to show, and in my view, it remains an essential component of the multiculturalism policy.

So if we examine the evolution of the policy from the 1970s to the 1980s, we see an interesting development. On the one hand, the policy was dramatically transformed almost beyond recognition, from a policy initially focused on acknowledging the contributions of long-settled European ethnic groups to a policy focused on facilitating the integration of newly-arriving non-European immigrants. And yet, in another sense, there were also strong continuities in the policy, as new programs were built on top of, rather than in place of, the original foundations. By the late 1980s, these first two stages of the multiculturalism saga had resulted in a policy that involved a complicated and inter-connected set of goals and tools. I've focused on four of these inter-connections. In the first stage, the recognition and accommodation of ethnic diversity was linked to (a) French-English linguistic duality; and (b) liberalization and human rights. In the second stage, those two initial links were preserved, but in addition, it was linked to (c) anti-racism; and (d) Canadian citizenship. In my view, all four of these links remain essential components of a successful multiculturalism policy,¹² and it would be a mistake to move to a “post-multiculturalism” approach if this means abandoning or weakening any of them. In fact,

¹² These linkages are sometimes described as involving a “delicate balance” between multiculturalism and, say, bilingualism, human rights, or citizenship. But this is misleading. Talk of a “balance” implies that there is an inherent opposition between (say) multiculturalism and human rights (or bilingualism, or citizenship), and that our aim is to split the difference between these opposing values, as if more of one automatically entailed less of another. In fact, these linkages are mutually supportive: we can have more of both. Indeed since the 1960s, in Canada the strengthening of multiculturalism has gone hand in hand with the strengthening of bilingualism, human rights protection, anti-racism and citizenship-promotion.

much of the fragility of multiculturalism in other countries derives precisely from the fact that it isn't tightly connected to national unity, human rights, anti-racism and citizenship.

The existence of these links in the Canadian case is, to a large extent, a matter of contingency and good luck, rather than far-sighted planning. But the result, I believe, was that Canada developed by the late 1980s a distinctly creative and progressive framework for thinking about inclusive citizenship. Indeed, we can see this as an impressive example of policy adaptation and social learning, meeting new challenges while building on old strengths. Critics often bemoan the inability of public policies to adapt to changing circumstances and new challenges. But here we have an example of policy evolution that was, in broad strokes, reasonably successful. As I mentioned earlier, there are certainly shortcomings in our response to racism and in our integration policies, which the celebratory rhetoric of multiculturalism sometimes masks. But at least when compared to other Western democracies, there is considerable evidence that this policy framework has made a positive contribution.

This relative success is also attested by the growth of international interest in the "Canadian model". The first stage of multiculturalism was widely ignored by other countries as the outcome of a uniquely and parochially Canadian concern – namely, how to make sure white ethnics were not squeezed out by the accommodation of Quebecois nationalism. The second stage, however, has been intensively studied by other countries, since it addresses what are endemic issues facing all Western democracies – namely, how to integrate non-European immigrants in a way that combines and links cultural accommodation, anti-racism, human rights, and citizenship-promotion. And it has been widely acknowledged by both academic commentators and international organizations that no country has met this challenge better than Canada, even if there are doubts about whether the Canadian model can be adopted elsewhere.¹³

The Third Stage: From Ethnicity and Race to Religion

So by the late 1980s, the second stage of multiculturalism had become more or less consolidated, reflected in the all-party endorsement of the 1988 Multiculturalism Act, which

¹³ On the international diffusion of multiculturalism, see Kymlicka 2007

reaffirmed all of the linkages I have been discussing. However, almost immediately after the passage of this Act, a new set of challenges started to appear, challenges that were not foreseen by either the original 1971 policy or the 1988 Act.

In particular, Canada started to witness the emergence of religion as a basis for multicultural claims, alongside earlier claims based on ethnicity and race. Consider the Somali community in Canada, which started to arrive in large numbers in the 1980s, and started to become organized and politically active by the end of that decade. Like previous immigrant groups, they have organized and participated on the basis of their ethnicity and national origin, by establishing ethnic organizations, like the Canadian Somali Congress. They have also participated in anti-racist organizations of Black Canadians, alongside other Canadians of African descent. But many Somalis also want to participate in Canadian life as Muslims, alongside other Canadian Muslims from different ethnic and racial backgrounds. And this has raised a problem for the multiculturalism policy. It was designed to allow and indeed encourage the participation of immigrants along lines of ethnicity and race – as Somalis and Blacks – but it was not set up to deal with representation and claims-making based on religion.

In retrospect, it is a striking feature of both the first two waves of multiculturalism that they did not involve religious claims. The ethnic groups that dominated the first wave such as the Ukrainians and Italians were Christian, and so had no need to make religious claims, since Canadian society was already well-adapted to serve Christians. And the second wave was dominated by Caribbean blacks, who are also predominantly Christian, and East Asians, whose religious affiliations are diverse (Shinto, Taoist, Confucianism, Buddhist, Christian) but rarely politicized.

There are a number of reasons for the increased prominence of religion as a basis for political participation and claims-making. In part, it reflects a global trend towards the (re)-politicization of religion, as believers of various faiths mobilize politically, and contest the attempt to exclude religion from politics and the public square. We see similar dynamics amongst conservative Protestants in the US, Hindus in India, Jews in Israel, Muslims in Egypt, and Buddhists in Sri Lanka. But it also reflects a trend towards the “ethnicization” of Muslim

identities, particularly amongst secularized younger Muslim immigrants in the West. Whereas their parents may have been primarily interested in participation in organizations based on national origin – as Turks, Algerians or Somalis – the children increasingly seem more interested in participating in organizations based on religious identity, even when they themselves are not particularly devout. “Muslim”, for many in the younger generation, is not a faith, but a quasi-ethnic identity, and one which matters more to them than national origin or mother-tongue. So even secular or atheist Muslims may prefer to participate in Muslim-Canadian student organizations than in, say, Pakistani-Canadian student organizations. One reason for this, of course, is that Islamophobia affects all Muslims, no matter what their country of origin, and no matter whether they are devout or not.

So there are “bottom-up” reasons why Somali immigrants have become more likely to mobilize and participate as Muslims, and not just as Somalis or Blacks. But there are also top-down reasons. The reality is that governments today, particularly after 9/11, are desperately concerned to find out what “the Muslims” think and feel, and whether they are becoming radicalized or not. They want to find interlocutors who can speak for “Muslims”, and not just interlocutors who can speak for Somalis or Blacks. They want to find Muslim organizations with whom they can enter into negotiations and partnerships to help reduce alienation, monitor radicalism, and promote cooperation with state officials. And so governments have their own reasons for creating new mechanisms for encouraging the self-organization and participation of groups defined along lines of religious affiliation.

For a mixture of reasons, therefore, multiculturalism is now under pressure to add a third track of religion, alongside ethnicity and race. This, indeed, is the third stage of multiculturalism, and its evolution is still very much a work in progress. There remains much uncertainty about the role of religion within the multiculturalism policy, and about the sorts of religious organizations and faith-based claims that should be supported by the policy. For example, should multiculturalism support the funding of faith-based schools, or faith-based family law arbitration? These issues are increasingly coming to the fore, but there is no consensus about how to address them. While there are guidelines and principles for how multiculturalism deals

with issues of ethnicity and race, there are no comparable guidelines for how to deal with religious groups or faith-based claims.

Can multiculturalism adapt to this new challenge? Can it expand to deal with religion, in the same way that it earlier expanded from ethnicity to race? Should it do so? This has proven to be a source of great controversy. While the first two waves of multiculturalism were certainly contested, this third wave has faced the greatest resistance, and even some of the traditional defenders of multiculturalism are wondering if it should be blocked or pre-empted.

What explains this anxiety around faith-based multiculturalism? In English Canada, as elsewhere in the West, this resistance reflects a combination of principle and prejudice. On the one hand, many people believe that faith-based claims contradict the principle of secularism, and hence contradict a fundamental liberal-democratic norm. But in addition to this principled opposition to all faith-based claims, there is also widespread prejudice against one particular religion - namely, Islam – which is often seen as illiberal and patriarchal, and as engaged in a “civilizational” conflict with the West (the “clash of civilizations” argument).¹⁴

It is not surprising, therefore, that public support for multiculturalism in Canada dropped in the early 1990s, just as faith-based multicultural claims emerged, primarily from Muslims. If we track public support for multiculturalism since its adoption in 1971, support was lowest in the early 1990s. In this respect, Canada was no different from Europe, where public support for multiculturalism has dropped when it becomes seen as a vehicle for faith-based claims by Muslims.¹⁵

¹⁴ While my focus in this paper is on English-speaking Canada, the “reasonable accommodation” debate in Quebec is a particularly striking example of these public anxieties around faith-based multicultural claims. The unusual strength of these anxieties in Quebec is partly tied to the fact that secularism is a more salient principle in Quebec society than in the rest of Canada (due to the Quiet Revolution’s struggle against the Catholic Church), and to the fact that Muslims form a larger percentage of the immigrant population in Quebec than in the rest of Canada.

¹⁵ In Britain, for example, the initial push for multiculturalism was spearheaded by (predominantly Christian) Caribbean Blacks, but political mobilization and public debate is now dominated by South Asian Muslims, and the result has been a decided cooling of public support for multiculturalism. A recent article in *The Spectator* was titled “How Islam Has Killed Multiculturalism” (Liddle 2004). The title and article are decidedly biased, but it seems true that public support for multiculturalism has declined as Muslims have come to be seen as the main proponents or beneficiaries of the policy.

However, unlike in other countries, this drop in support was only temporary. From its low point in the early 1990s, support for multiculturalism has not only rebounded to its original levels, but in fact is now at historic highs – a recent poll showed 80% support (Parkin and Mendelsohn 2003). There is an interesting untold story here: whereas other countries have witnessed the rise and fall of multiculturalism, Canada has seen its rise, decline, and revival.

This suggests that while faith-based claims remain highly controversial, and Muslims in particular remain the object of fear and prejudice, most English speaking Canadians (outside Quebec) have slowly and grudgingly accepted that multiculturalism can be extended to deal with faith-based claims, and that this third stage of multiculturalism can be layered on top of the earlier forms of ethnic and race-based modes of multiculturalism.

Why did support for multiculturalism rebound in Canada, and not in other countries? No doubt there are several factors at work. For one thing, the multiculturalism policy had been in place for 20 years, and had sunk deep roots in society. It had become institutionally embedded, not just in a particular federal government department, but in virtually every public institution – multiculturalism had been written into the mandate of the CBC, public schools, social services, museums, and so on – not to mention its inclusion in the Constitution in 1982.¹⁶ More generally, an entire generation of Canadians had grown up with this idea, become comfortable with it, and viewed it as an important part of the Canadian identity. The idea of abandoning multiculturalism, after such deep institutional embedding, was simply inconceivable.

But there was also a sense that, while faith-based claims may raise more difficult issues than ethnic or racial claims, the benefits of a multicultural approach apply across all of these domains. The same normative logic – namely, enabling the expression and accommodation of diversity within a larger framework of linguistic duality, human rights, anti-racism, and citizenship-promotion – applies as much to religion as to race and ethnicity. As with ethnic and racial minorities, religious minorities have historically suffered from various forms of discrimination, disadvantage and stigmatization in Canada – some official and state-sponsored,

¹⁶ For examples of this institutional embedding of multiculturalism in a range of public institutions in Canada, see Zolf 1989 (on the media); Li 1994 (on the arts); Wayland 1997 and Ungerleider 1991 (on the schools); FCM 1988 (on municipal government); McInnis 1997 (on health care); Qadeer 1997 (on urban planning).

others informal – which have inhibited their ability to exercise full and equal citizenship, and to lead the lives they choose. And as with ethnic and racial minorities, the basic norms and strategies of multiculturalism – strategies of self-organization, participation and accommodation – can provide an effective vehicle for addressing these obstacles. So far as I can tell, all of the arguments for adopting multiculturalism as a way of tackling the legacies of ethnic and racial hierarchies apply to religion as well.

And indeed there is some evidence to back this up. While there is Islamophobia in English Canada, as elsewhere in the West, relations between Muslims and other citizens are less polarized in Canada than elsewhere. Muslims in Canada feel more appreciated by their co-citizens than Muslims in other countries, and express high levels of pride in being Canadian (Adams 2007b).

To be sure, there are obvious difficulties and pitfalls. For example, how should governments decide which religiously-defined organizations to speak to? How do we ensure that the full diversity of voices within religious groups are heard, including those of women and youth, and not just the voices of conservative and patriarchal elites, or of self-declared spokesmen? How do we determine whether self-declared leaders really represent the people they claim to represent?

These are critically important questions, but notice that similar questions arose during the first two stages of multiculturalism, in relation to groups based on ethnicity and race (eg., das Gupta 1999). As a result, we have built up a wealth of experience about how to address these issues – about how to encourage forms of organization, representation and participation that are inclusive, and that promote the policy's objectives of freedom, gender equality, and human rights.¹⁷ This is precisely what I mean by building on our strengths: the evolution of

¹⁷ For example, while many critics argue that claims for sharia-based family law arbitration in Ontario are an example of 'multiculturalism run amok', it's important to remember that many of the Muslim women's groups that contested this proposal were themselves funded by the multiculturalism program, precisely to ensure that the interests and voices of Muslim women were heard. If multiculturalism created the political space for the voicing of claims for faith-based arbitration, it also supported the organizations and forums through which Muslims and others challenged the representativeness of the original claimants, and contested their claims in the name of the broader human rights principles of the policy. This is how multiculturalism is supposed to work: it is an ongoing process of claims-making, contestation, and deliberation and policy-making guided by the overarching values of the policy.

multiculturalism has been an exercise in social learning, and we need to draw upon those lessons. Just as the second stage of multiculturalism built on the strengths of the first stage, so too we should build on the second in addressing the third stage.

However, there are other deeper worries about extending multiculturalism to deal with religion. Many people worry that religious claims, more so than those based on ethnicity or race, are likely to violate the liberal ethos of multiculturalism. As I've emphasized, multiculturalism was originally conceived as part of the post-war human rights revolution, and as one component of a larger process of social liberalization, including gay rights and gender equality. But many people worry that faith-based claims, more so than ethnic or racial claims, are likely to be repressive of individual freedom. Conservative religious groups may seek to use the ideology and institutions of multiculturalism to defend practices that are oppressive rather than emancipatory – for example, practices of forced arranged marriages, honour killings, female genital cutting, or the preaching and teaching of hatred against homosexuals or apostates. Multiculturalism, in short, can be invoked not to contest inherited hierarchies and inequalities between minorities and the mainstream society, but rather to defend religiously-sanctioned hierarchies *within* the minority community. How do we ensure that the participation of religious groups and the accommodation of religious claims leads to the enhancement of individual freedom – the freedom of all Canadians “to make the life that the individual is able and wishes to have” – rather than to the suppression of individual freedom in the name of religious orthodoxy?

This is indeed an important challenge, but we shouldn't overstate it. Insofar as religious groups have attempted to make multiculturalist claims, they have rarely contested the basic liberal values of the policy. For example, there have been no attempts in Canada to defend female genital mutilation or coerced marriages.¹⁸ And even if such claims were raised, there is no chance they would be accepted by the state, or by the general public. The multiculturalism policy is framed as part of a larger human rights agenda, and principles of gender equality and human rights are clearly articulated within the policy. From a legal point of view, therefore, there

¹⁸ There were disagreements within various groups about how best to end these illiberal practices, but not over whether they should be ended. On the case of female genital mutilation, for example, see OHRC 1995; Government of Canada 1995; Levine 1999.

is no possibility that multiculturalism can be invoked to justify abridging the rights of women or children within minority communities.

However, determining the precise “limits of tolerance” remains a difficult and unresolved issue, in Canada as in all Western democracies. For example, under what conditions would the funding of faith-based schools be a threat to liberal values? There has recently been a trend for religious conservatives, from various faiths, to invoke multiculturalism to demand public funding of religious schools. This claim is understandable, particularly in provinces (like Ontario) where public funds are already provided to Catholic schools. This seems like a paradigmatic example of multiculturalism, extending to new groups a right or benefit historically granted to a dominant group.

Yet we know that some of these faith-based schools would teach illiberal doctrines. Indeed, part of the motivation for demanding such schools is precisely the desire to shield their children from exposure to ideas of gay rights, feminism and indeed multiculturalism itself. Conservative Protestants, for example, initially fought tooth and nail against the introduction of multiculturalism into the public schools in Ontario, fearing it would undermine the privileged position of Christianity, and expose their children to other faiths. Having lost that battle, these groups now (paradoxically) invoke multiculturalism to demand publicly-funded religious schools in which they can again avoid having to teach multiculturalism (Davies 1999).

Some people worry that we can only ensure that children receive a liberal and tolerant education if we reject all public funding of religious schools. But others argue that since a liberal state cannot prohibit privately-funded religious schools, the better solution is to ensure that all schools, public or private, teach the essentials of democratic citizenship, including human rights, gender equality and multicultural tolerance. And if these essentials are taught, then perhaps there is no reason to rule out public funding of faith-based schools, particularly where other types of private schools or charter schools receive public funding. Indeed, public funding can be used as an incentive to ensure that these core requirements are fulfilled.

This issue of religious schooling remains deeply contested and unresolved in several Western democracies. Another controversial example involves attempts to invoke multiculturalism to defend faith-based arbitration of family law disputes. Here again, there is no obvious answer about which models of private arbitration best fulfil the emancipatory aims of the multiculturalism policy. There is ample evidence that allowing for alternative dispute resolution can provide parties with valuable options that are not available through the normal family law courts, which are notoriously slow, expensive, adversarial and often insensitive to the needs of immigrants and minorities. Yet there is equally ample evidence that the enhanced flexibility provided by private arbitration can increase the vulnerability of weaker parties, who lack the procedural safeguards provided by the regular legal system. Any liberal conception of multiculturalism has to balance these competing considerations. Banning all private arbitration, like banning all private schools, would be a radical solution, difficult to reconcile with a liberal constitutional order. Yet we are far from having a consensus on what kind of private arbitration, subject to what kinds of safeguards and monitoring, is appropriate.¹⁹

As I said, we are at the first stages of these debates, and I do not intend to resolve them here. In my view, we need to look at these issues case-by-case. Some claims for religious accommodation promote individual freedom and equal citizenship, others threaten it. So too with faith-based education or faith-based arbitration. Some versions of these proposals are consistent with a liberal-democratic human rights framework of multiculturalism, others are not. We need to take our time, and do the due diligence. We need to create better mechanisms of consultation with all the affected parties, consider the experiences of other countries, examine the full range of alternatives, and assess their likely impacts in light of the broader goals of the policy. There is no shortcut here.

Unfortunately, all too often, commentators have tried to take a short-cut, by ruling out all faith-based claims in principle, on the grounds that they violate the principle of secularism. According to this view, the problem with extending multiculturalism to deal with religion is not just the logistics of determining which religious groups to invite to participate, nor the danger that certain religious claims will be oppressive of individual freedom. The deeper problem is

¹⁹ I discuss the sharia tribunal debate, and its relationship to multiculturalism, in Kymlicka 2005.

with the very idea that the state should be involved with religion. According to some commentators, extending multiculturalism from ethnicity and race to religion violates a fundamental principle of liberal democracy – namely, the separation of state and church, or secularism. On this view, while the evolution from ethnicity to race can be seen as extending the liberal logic of multiculturalism, extending it further to religion violates that logic. For example, many of the groups that mobilized against the proposal for faith-based family-law arbitration in Ontario did so, not on the grounds that it jeopardized the rights or interests of vulnerable individuals, but on the grounds that it violated “secularism”.

In my view, this is a serious misunderstanding which impedes our ability to think through the issues. For one thing, these appeals to secularism often smack of double-standards, if not hypocrisy. After all, Canadian governments have a long history of making special accommodations for Christians and Jews, of funding Catholic and Protestant schools, and of invoking Christian symbols and language in state symbols and rituals. It often appears that secularism is only invoked when it is Muslims who ask for accommodation and recognition. But in any event, this is a misinterpretation of the principle of secularism, and of the role it plays in liberal-democratic theory. A secular state is one that does not affiliate itself with any particular religion – the state is not an instrument for promoting one religion over others, or for promoting faith over non-belief. But by itself, this does not resolve the question of whether or how such a secular state should accommodate religious beliefs, fund religious institutions, or deliver services through faith-based organizations. A secular state can provide tax breaks to religious institutions, as indeed virtually Western democracies do; it can exempt religious believers from certain laws, such as animal slaughter laws or dress codes, as most Western democracies do; it can provide funding to faith-based schools, or deliver health care or other social services through faith-based organizations, as many Western democracies do. So long as these policies are adopted in an even-handed way, rather than privileging some religions over others, then there is no violation of secularism.

So very few, if any, of the religious-based claims being raised in Canada today threaten the principle of secularism. No one is seriously proposing to replace the secular state with a religious state, or to privilege one faith over others in tax codes or service delivery. The real

issue, I believe, is not secularism, but human rights, and in particular norms of individual freedom and equal citizenship. The task for the third stage of multiculturalism is to determine which claims for religious accommodation enhance the freedom of individuals to lead the kinds of lives they choose, strengthen their ability to participate as democratic citizens in our collective life, and remedy the inherited stigmas and burdens that minorities have faced. As I said, this can only be done on a case-by-case basis: there is no magic formula, such as 'secularism', that can solve all these issues at once. And we can only address these case-by-case issues if we create new mechanisms of consultation, participation and deliberation that enable the expression of the full range of voices within religious communities.

This will require a major rethinking of our existing models and mechanisms of multiculturalism in Canada. Many people who have grown comfortable with the first two stages of multiculturalism feel a deep anxiety about this emerging third stage, and understandably so. But as I have tried to show, we are not starting from scratch. We have developed a framework for thinking about diversity that has proven its strengths and its adaptability, and if we take advantage of that strong foundation, I'm cautiously optimistic that we can convert the challenges of religious accommodation into an opportunity for building an even more inclusive model of Canadian citizenship.

References

Abu-Laban, Yasmeen and Christina Gabriel (2002) Selling Diversity: Immigration, Multiculturalism, Employment Equity and Globalization (Broadview, Peterborough).

Adams, Michael (2000) Better Happy Than Rich? (Penguin, Toronto)

Adams, Michael (2007) Unlikely Utopia: The Surprising Triumph of Canadian Pluralism (Viking, Toronto).

Adams, Michael (2007b) “Muslims and Multiculturalism in Canada” (Environics, Toronto), available at: <http://www.environicsinstitute.org/PDF-MuslimsandMulticulturalisminCanada-LiftingtheVeil.pdf>

Alibhai-Brown, Yasmin (2000) After Multiculturalism (London: Foreign Policy Centre).

Bannerji, Himani (2000) The Dark Side of the Nation: Essays on Multiculturalism, Nationalism and Gender (Toronto: Canadian Scholars’ Press).

Berns-McGown, Rima (1999) Muslims in the Diaspora: The Somali Communities of London and Toronto (Toronto: University of Toronto Press).

Blanshay, Linda (2001) The Nationalisation of Ethnicity: A Study of the Proliferation of National Mono-Ethnocultural Umbrella Organisations in Canada (Ph.D thesis, Department of Sociology, University of Glasgow).

Bloemraad, Irene (2006) Becoming a Citizen: Incorporating Immigrants and Refugees in the United States and Canada (University of California Press, Berkeley).

Commission on Systemic Racism in the Ontario Criminal Justice System (1995), Racism Behind Bars: The Treatment of Black and Other Racial Minority Prisoners in Ontario Prison (Interim Report, Toronto).

Das Gupta, Tania (1999) "The Politics of Multiculturalism: 'Immigrant Women' and the Canadian State", in Enakshi Dua and Angela Robertson (eds) Scratching the Surface: Canadian Anti-Racist Feminist Thought (Women's Press, Toronto).

Dasko, Donna (2005) "Public Attitudes Towards Multiculturalism and Bilingualism in Canada", in Margaret Adsett et al (eds) Canadian and French Perspectives on Diversity: Conference Proceedings (Department of Canadian Heritage, Ottawa), pp. 119-25.

Davies, Scott (1999) "From Moral Duty to Cultural Rights: A Case Study of Political Framing in Education", Sociology of Education, Vol. 72: 1-21.

Day, Richard (2000) Multiculturalism and the History of Canadian Diversity (University of Toronto Press, Toronto).

Forbes, Donald (1994) "Canada: From Bilingualism to Multiculturalism", in Larry Diamond and Marc Plattner (eds) Nationalism, Ethnic Conflict and Democracy (Johns Hopkins University Press, Baltimore), 86-101.

Government of Canada (1995) Female Genital Mutilation: Report on Consultations Held in Ottawa and Montreal (Research, Statistics and Evaluation Directorate, WD1995-8e. Department of Justice, Ottawa)

Gwyn, Richard (1995) Nationalism without Walls: The Unbearable Lightness of Being Canadian (Toronto: McClelland and Stewart).

Henry, Frances (1994) The Caribbean Diaspora in Toronto: Learning to Live with Racism (University of Toronto Press, Toronto).

Howard-Hassmann, Rhoda (2003) Compassionate Canadians: Civic Leaders Discuss Human Rights (University of Toronto Press, Toronto).

Jaworsky, John (1979) A Case Study of the Canadian Federal Government's Multiculturalism Policy (MA Thesis, Dept. of Political Science, Carleton University).

Johnston, Richard, Keith Banting, Will Kymlicka and Stuart Soroka (2010) "National Identity and Support for the Welfare State", *Canadian Journal of Political Science* 43:2: 349-377

Kymlicka, Will (1998) Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada (Oxford University Press, Toronto).

Kymlicka, Will (2005) "Testing the Bounds of Liberal Multiculturalism?", presented at the conference on "Muslim Women's Equality Rights in the Justice System: Gender, Religion and Pluralism" (Canadian Council of Muslim Women, April 2005). Translated into French as "Tester les limites de multiculturalisme libéral? Le cas des tribunaux en droit familial", Éthique publique, Vol. 9/1 (2007), pp. 27-39.

Kymlicka, Will (2007) Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity (Oxford University Press, Oxford).

Levine, Alissa (1999) "Female Genital Operations: Canadian Realities, Concerns and Policy Recommendations", in Harold Troper and Morton Weinfeld (eds) Ethnicity, Politics and Public Policy (University of Toronto Press), pp. 26-53.

Ley, David (2005) "Post-Multiculturalism?" (Research on Immigration and Integration in the Metropolis, Vancouver Centre of Excellence, Working Paper Series **No. 05-18**).

Lupul, Manoly (2005) The Politics of Multiculturalism: A Ukrainian-Canadian Memoir (Canadian Institute of Ukrainian Studies Press, Edmonton).

McAndrew, Marie, Denise Helly and Caroline Tessier (2005) “Pour un débat éclairé sur la politique Canadienne du multiculturalisme: Une analyse de la nature des organismes et des projets Subventionnés (1983-2002)”, Politiques et Sociétés, Vol. 24/1: 49-71.

Modood, Tariq (2003) “Muslims and the Politics of Difference”, in Sarah Spencer (ed.) The Politics of Migration (Blackwell).

OHRC - Ontario Human Rights Commission (1996) Policy on Female Genital Mutilation (Ontario Human Rights Commission, Toronto).

Pal, Leslie (1993) Interests of State: The Politics of Language, Multiculturalism and Feminism in Canada (McGill-Queen's University Press, Montreal).

Parkin, Andrew and Matthew Mendelsohn. 2003. A New Canada: An Identity Shaped by Diversity (Centre for Research and Information on Canada, Montreal, CRIC paper #11. October 2003).

Trudeau, Pierre (1971) "Statement to the House of Commons on Multiculturalism", House of Commons, Official Report of Debates, 28th Parliament, 3rd Session, 8 October 1971, pp. 8545-46).

Vertovec, Steven (2005) “Pre-, High-, Anti- and Post-Multiculturalism” (ESRC Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford).

Wong, Lloyd, Joe Garcea and Anna Kirova (2005) “*An Analysis of the “Anti- and Post-Multiculturalism” Discourses: The Fragmentation Position*” (Prairie Centre for Excellence in Research on Immigration and Integration).

Chapitre 2

Les droits à la lumière de l'interculturalisme

Emmanuelle Bribosia et Isabelle Rorive

Le rôle de l'égalité et de la non-discrimination dans
la mise en œuvre d'un dialogue interculturel en Europe

Pearl Eliadis

Canada's Clash of Culturalisms

Frédérique Ast

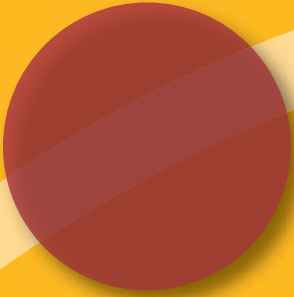
La capacité de l'Europe à accommoder les autres cultures :
la diabolisation de l'interculturalisme ?

Dounia Bouzar

Gestion de la laïcité et cohésion sociale : expérimentation
de la notion de « Plus Petit Dénominateur Commun »

Pierre Bosset

De l'accommodement raisonnable à l'interculturalisme :
faux problèmes, vrais défis



Symposium international sur l'interculturalisme

DIALOGUE QUÉBEC-EUROPE

Montréal

Du 25 au 27 mai 2011

Le rôle de l'égalité et de la non- discrimination dans la mise en œuvre d'un dialogue interculturel en Europe

Contribution au chapitre 2 :
Les droits à la lumière de l'interculturalisme

Emmanuelle Bribosia

Professeure, Institut d'Études européennes
Université Libre de Bruxelles

Isabelle Rorive

Professeure, Centre Perelman de philosophie du droit
Université Libre de Bruxelles

Notices biographiques

Emmanuelle Bribosia est professeure à l'Institut d'Études européennes et à la Faculté de droit de l'Université Libre de Bruxelles. Ses enseignements portent sur le droit européen, la protection internationale et européenne des droits de la personne et l'approche juridique des discriminations. Depuis 2007, elle est directrice du département juridique de l'Institut d'Études européennes et du Master complémentaire en droit européen.

Au plan de la recherche, elle a développé, depuis une dizaine d'années, en collaboration avec Isabelle Rorive, un pôle de recherche sur le droit de l'égalité, de la non-discrimination et l'approche juridique de la diversité. À ce titre, elle est l'une des promotrices de l'action de recherche concertée (A.R.C.) transdisciplinaire, *L'étranger et l'autre à l'épreuve des transformations normatives et identitaires en Europe* (2006-2011). Parmi ses publications récentes liées à la thématique du Symposium, on relèvera l'article rédigé en collaboration avec Julie Ringelheim et Isabelle Rorive, «Reasonable Accommodation for Religious Minorities: A Promising Concept for European Antidiscrimination Law?», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 17, n° 2, pp. 137-161, et le Rapport thématique intitulé *Towards a balance between right to equality and fundamental rights – À la recherche d'un équilibre entre le droit à l'égalité et d'autres droits fondamentaux* (avec I. Rorive), rédigé dans le cadre du European Network of Legal Experts in the Antidiscrimination Field, 2010, 72 p.

Isabelle Rorive est Professeure à la Faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles (ULB) où elle enseigne le Droit comparé, le Droit de la non-discrimination et la Méthodologie juridique. Depuis septembre 2009, Isabelle Rorive poursuit ses travaux au sein du Centre Perelman de philosophie du droit. Ses domaines de recherche concernent, à titre principal, les développements théoriques et pratiques du droit de l'égalité et de la non-discrimination, la circulation des concepts juridiques entre systèmes de *common law* et de droit civil et l'empreinte des cultures juridiques sur le

développement du droit et le raisonnement judiciaire. Actuellement, elle s'intéresse tout particulièrement à la place du religieux dans l'espace public et, plus généralement, aux défis que pose la gestion du pluralisme culturel.

Isabelle Rorive est l'une des promotrices de l'Action de recherche concertée menée par le Centre transdisciplinaire *Migration, asile, multiculturalisme* (MAM, ULB) relative à « L'étranger et l'autre à l'épreuve des transformations normatives et identitaires en Europe » (2006-2011). Elle est également partenaire du projet MEDIADEM inscrit dans le 7ème programme-cadre européen et intitulé : « *European Media Policies Revisited : Valuing and Reclaiming Free and Independent Media in Contemporary Democratic Systems* ». Par ailleurs, elle est l'expert coordinateur pour les questions relatives à la religion et aux convictions philosophiques du Réseau européen des experts juridiques en matière de non-discrimination (*European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field*, <http://www.non-discrimination.net/>).

Le rôle de l'égalité et de la non-discrimination dans la mise en œuvre d'un dialogue interculturel en Europe

Résumé

Au-delà des confusions conceptuelles et terminologiques qui entourent souvent les références à l'interculturalisme en Europe ces dernières années, il est patent de constater que le dialogue interculturel y occupe une place centrale. En reprenant la distinction entre différents niveaux mise en lumière par le Livre blanc du Conseil de l'Europe sur le dialogue interculturel, cette contribution aborde successivement ce dialogue tel qu'il s'exerce, en Europe, au sein des sociétés européennes mais également entre ces sociétés, en accordant une importance particulière au rôle joué par l'égalité et la non-discrimination. Dans un premier temps, une réflexion est engagée sur les significations que peut revêtir cette égalité tant comme condition que comme limite du dialogue interculturel au sein des sociétés européennes. Dans un second temps, la marge nationale d'appréciation dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est étudiée en tant qu'un outil parfois biaisé du dialogue interculturel entre sociétés européennes.

Le rôle de l'égalité et de la non-discrimination dans la mise en œuvre d'un dialogue interculturel en Europe

Introduction

L'invitation à participer à ce Symposium international sur l'interculturalisme nous a confrontées à un premier défi : définir ce que l'on entend par « interculturalisme » afin de pouvoir nouer un véritable dialogue transatlantique à ce sujet. Les organisateurs du Colloque avaient veillé à nous simplifier la tâche en mettant à notre disposition un document de réflexion rédigé par Gérard Bouchard intitulé « Qu'est-ce que l'interculturalisme ? ». Cette contribution tend à identifier les spécificités de l'interculturalisme et ce qui le distingue notamment du multiculturalisme canadien (Bouchard, 2011).

En poursuivant et en approfondissant la réflexion (Rocher, Labelle & al., 2007; Baubérot, 2008; Gagnon & Iacovino, 2007), trois constats peuvent être formulés et soumis à la discussion. D'abord, l'on relèvera qu'alors que « les travaux universitaires regorgent de considérations sur la différence entre le multiculturalisme canadien et l'interculturalisme québécois [...] », un « flou définitionnel demeure » à cet égard (Rocher, Labelle & al., 2007, p. 22). Ensuite, sans minimiser les éventuelles différences conceptuelles entre les deux modèles, l'on peut se demander si le contexte québéco-canadien ne s'avère pas déterminant pour comprendre ces différences, ce qui rend délicate la transposition du débat au plan européen. En effet, alors que le multiculturalisme canadien s'inscrit dans le paradigme de la diversité, sans reconnaissance d'une culture majoritaire pour l'Etat fédéral, l'interculturalisme, tel que pratiqué au Québec, s'inscrit dans un paradigme de dualité, mettant l'accent sur l'articulation majorité/minorités, dans un contexte marqué par la fragilité de la culture majoritaire québécoise sur le continent nord-américain (Bouchard, 2011). Ce paradigme de la dualité pourrait certes présenter des enseignements pour l'Europe où, compte tenu de l'influence du modèle de l'Etat-Nation, la question de la diversité se pose souvent en termes de rapport entre une culture nationale majoritaire relativement ancienne et les

nouvelles minorités issues de l'immigration. L'influence des contextes spécifiques ne doit toutefois pas pour autant être minimisée. Enfin, l'interculturalisme est systématiquement caractérisé par la place centrale qu'y joue le dialogue interculturel, en ce qu'il favorise le rapprochement et l'acceptation des différences dans le respect mutuel entre citoyens d'origines diverses (Rocher, Labelle & al., 2007).

En franchissant l'Atlantique pour s'interroger sur la conception de l'interculturalisme en Europe, l'on se heurte à des obstacles, notamment en raison du peu d'approches conceptuelles sur le sujet et de la difficulté d'en déduire une définition ou une acception communes (James, 2008; Laflèche, 2007). De manière générale, l'usage politique du concept d'interculturalisme semble (ré)-émerger ces dernières décennies en Europe en réaction à un échec supposé des modèles d'intégration tels que l'assimilation, le communautarisme ou le multiculturalisme (*Home Office, Report Cantle*, 2001). Ainsi à l'instar du Québec où l'interculturalisme a été construit et théorisé avec notamment pour objectif de se distinguer du multiculturalisme associé à l'Etat fédéral canadien, en Europe, l'émergence de la notion d'interculturalisme dans le discours public peut partiellement s'expliquer par la connotation négative acquise ces dernières années par le multiculturalisme (Silj, 2010) et la volonté de s'en dissocier par la proposition d'un modèle alternatif.

Cette mobilisation récente, dans le registre politique, de l'interculturalisme comme modèle de société est toutefois empreinte de nombreuses confusions, voire d'une certaine instrumentalisation. Preuve en est l'utilisation récente, en Belgique, d'un argumentaire fondé sur l'interculturalisme comme modèle de société supposément opposé au multiculturalisme afin de justifier la loi visant à interdire le port de [la burqa ou du niqab] dans l'espace public, récemment adoptée par la Chambre des représentants à la quasi-unanimité des voix¹. Sans entrer ici dans le détail des confusions et des approximations dans la présentation de ces deux modèles de société qui seraient

¹ Loi visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage (désigné sous le nom de burqa dans les débats publics, alors qu'il s'agit plus précisément du niqab) du 1^{er} juin 2011, *Moniteur belge*, 13 juillet 2011, n° 2011000424, p. 41734. Attention, cette loi fait actuellement l'objet d'un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle (recours n° 5191).

prétendument opposés en tous points, l'on citera un extrait de la présentation du multiculturalisme, proposée par l'exposé des motifs de cette loi, qui révèle, à notre estime, une mécompréhension de la philosophie qui l'inspire². Ainsi, selon les parlementaires du parti réformateur francophone, « Le multiculturalisme aboutit à une accentuation des différences identitaires [menant, *in fine*, au communautarisme], à une forme de “babelisation” du vivre ensemble, ainsi qu'à l'émergence de castes légales. Ce “droit à l'isolement” génère la méconnaissance mutuelle, la peur de l'autre et des tensions sociales »³.

Qui plus est, il est patent de relever qu'en se fondant sur le modèle de l'interculturalisme, les auteurs de la proposition de loi justifient une interdiction, pénalement sanctionnée, du port dans l'espace public de la burqa – pudiquement englobée dans la notion plus neutre de « tout vêtement dissimulant totalement ou de manière principale le visage ». Outre-Atlantique, cependant, c'est en se fondant sur le même concept que Gérard Bouchard semblait plutôt exclure une interdiction du port de la burqa dans les rues et places publiques (sauf pour motifs de sécurité publique) (Bouchard, 2011).

Au-delà de ces confusions conceptuelles et terminologiques, si l'on se réfère aux documents officiels adoptés dans le cadre du Conseil de l'Europe ou de l'Union européenne, l'accent est ici aussi systématiquement mis sur le dialogue interculturel en tant qu'instrument de l'interculturalisme. Le Livre blanc sur le dialogue interculturel adopté par le Conseil de l'Europe en 2008⁴ est explicite à cet égard⁵. L'émergence en

² « Le multiculturalisme est l'un des traits distinctifs de l'Etat canadien depuis 1971. Un sondage de la firme Environics réalisé en 1996 révélait que le multiculturalisme était identifié comme symbole de l'identité canadienne plus souvent que le hockey! » (Rocher & Labelle, 2007).

³ Proposition de loi visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage, Chambre des représentants, 2^{ème} session de la 53^{ème} législature, Doc 53 0219/001.

⁴ Le dialogue interculturel y est défini de la manière suivante : «Le dialogue interculturel est un échange de vues ouvert et respectueux entre des individus et des groupes appartenant à des cultures différentes, qui permet de mieux comprendre la perception du monde propre à chacun. Il s'exerce à tous les niveaux – au sein des sociétés, entre les sociétés européennes et entre l'Europe et le reste du monde» (Livre blanc, 2008, p. 13).

⁵ Voir, au sein du Conseil de l'Europe, le 3^{ème} Sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement qui a confirmé, en 2005, que l'une des missions phares de l'Organisation était d'encourager le dialogue

Europe d'un système interculturel y est soulignée. Ce modèle est présenté comme intégrant les meilleurs principes des deux modèles – assimilation et communautarisme – tout en y ajoutant une dimension nouvelle. Ainsi, l'interculturalisme emprunterait « à l'assimilation la priorité donnée à l'individu et au communautarisme la reconnaissance de la diversité culturelle pour y ajouter un nouvel élément essentiel à l'intégration et à la cohésion sociale : le dialogue sur la base d'une égale dignité et de valeurs partagées » (Livre blanc, 2008, pp. 21-22).

Le dialogue interculturel a été mis à l'honneur également au sein de l'Union européenne, notamment par l'organisation d'une Année européenne du Dialogue interculturel en 2008⁶. Pour reprendre les termes de M. James, « [a]ujourd'hui, la Commission européenne comprend encore largement l'interculturalisme comme concernant le dialogue entre différents groupes culturels considérant que ce type de dialogue va permettre aux citoyens européens d'acquérir la connaissance et les aptitudes afin de leur permettre de gérer un environnement plus ouvert et plus complexe » (2008, p. 3).

Ces réflexions préliminaires nous ont incitées à placer le dialogue interculturel au centre de notre contribution. Il s'agit assurément de l'une des composantes essentielles ou d'un trait caractéristique de l'interculturalisme comme modèle d'aménagement de la diversité, que ce soit au Québec (Bouchard, 2011; Rocher & Labelle & al., 2007; Gagnon & Iacovino, 2007) ou en Europe (Livre blanc, 2008). En reprenant la distinction entre différents niveaux mise en lumière par le Livre blanc sur le dialogue interculturel, nous examinerons successivement ce dialogue tel qu'il s'exerce, en Europe, *au sein des sociétés européennes* (I) mais également *entre les sociétés européennes* (II), en accordant une importance particulière au rôle joué par l'égalité et la non-discrimination dans ces

interculturel. Voir aussi *Intercultural cities. Towards a model for intercultural integration*, joint action of the Council of Europe and the European Commission, Editions du Conseil de l'Europe, 2010.

⁶ Décision n° 1983/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 relative à l'Année européenne du dialogue interculturel – 2008, *J.O.U.E.*, 30.12.2006, L 412/44; Voir également le site web consacré à l'année du dialogue interculturel au sein de l'Union européenne à l'adresse suivante : <http://www.interculturaldialogue2008.eu/406.0.html>; Fundamental Rights Agency, « Beyond Tolerance. Learning from Diversity », *Equal Voices* 23, May 2008.

dialogues. Quant au dialogue entre l'Europe et le reste du monde, nous ne l'aborderons pas dans une partie distincte; il s'agit de l'objet même du présent Symposium, qui constitue une merveilleuse occasion de dialogue transatlantique.

1. Le dialogue interculturel au sein des sociétés européennes

La notion d'égalité est centrale dans le Livre blanc du Conseil de l'Europe sur le dialogue interculturel. Elle est présentée à la fois comme une condition préalable à la réalisation de ce dialogue (1.1) et comme une limite à l'acceptation de la diversité ou encore un élément non négociable ne pouvant pas être remise en cause par le dialogue (1.2). Or, à l'analyse, si l'on souhaite prendre au sérieux l'égalité comme condition du dialogue, il nous semble important d'ouvrir à la discussion le sens que revêt cette égalité tant comme fondement que comme limite du dialogue. L'exemple de l'invocation à géométrie variable de l'égalité homme/femme dans le débat relatif au port du foulard islamique est riche en enseignements à cet égard.

1.1. L'égalité et la non-discrimination comme conditions de la réalisation d'un dialogue interculturel

Dans le Livre blanc sur le dialogue interculturel, l'égale dignité et le respect mutuel sont présentés comme des conditions du dialogue interculturel, indispensables pour surmonter les obstacles à sa mise en œuvre. Encore faut-il s'accorder sur ce que l'on entend par égalité car les conceptions sont multiples et peuvent avoir des implications différentes (Fredman, 2011 ; McCrudden & Prechal, 2009 ; Westen, 1982). L'égalité formelle n'est pas toujours suffisante et la promotion d'une égalité effective ou substantielle peut requérir la prise en compte des différences (Barnard & Hepple, 2000 ; De Schutter, 2006 ; Ringelheim, 2006). Une lutte efficace contre les discriminations requiert de combiner l'interdiction de fonder une différence de traitement sur le motif de distinction prohibé (le sexe ou la religion, par exemple) – discrimination directe - avec l'interdiction de recourir à des dispositifs, pratiques ou critères qui, bien que neutres en

apparence, sont susceptibles de produire le même effet – discrimination indirecte (De Schutter, 1999).

Une fois n'est pas coutume, l'Union européenne s'est avérée précurseur dans le domaine de la lutte contre les discriminations et, en particulier, de la réalisation de l'égalité entre les hommes et les femmes (Fredman, 2011 ; Commission européenne, 2009). C'est au sein de l'Union européenne que l'interdiction des discriminations indirectes a été consacrée, d'abord par la jurisprudence de la Cour de justice et ensuite dans les directives européennes (Bell, 2002 ; Bribosia, 2008).

Quoique plus tardivement, la Cour européenne des droits de l'homme a également reconnu la nécessité d'interdire les discriminations indirectes résultant de mesures ou de pratiques apparemment neutres ayant pour effet de désavantager particulièrement un groupe de personnes (Sudre, 2008; *Manuel de droit européen en matière de non-discrimination*, 2011). Elle l'a fait de manière retentissante, dans la célèbre affaire *D.H.*⁷ où était en cause la ségrégation scolaire dont étaient victimes des enfants Roms systématiquement placés dans des écoles spéciales à la suite de tests prétendument objectifs, mais qui se sont avérés culturellement biaisés (Dubout, 2006 ; Dubout, 2008 ; Henrard, 2004). A cette occasion, la Cour européenne a jugé qu'il y avait discrimination fondée sur l'origine ethnique des requérants et que c'était, en l'espèce, l'absence d'un traitement différencié pour corriger des inégalités factuelles qui aboutissait à une discrimination. La Grande Chambre notait, en particulier, que « du fait de leurs vicissitudes et de leur perpétuel déracinement, les Roms constituent une minorité défavorisée et vulnérable, qui a un caractère particulier (...). Ils ont dès lors besoin d'une protection spéciale » (§ 182). La Cour avait par ailleurs déjà souligné l'émergence d'un consensus international au sein du Conseil de l'Europe quant à la reconnaissance des « besoins particuliers des minorités et l'obligation de protéger leur sécurité, leur identité et leur mode de vie (...), non seulement dans le but de protéger les intérêts des minorités elles-mêmes mais aussi pour préserver la diversité culturelle qui est bénéfique à la société

⁷ Cour eur. D.H. (GC), *D.H. c. Rép. Tchèque*, 13 novembre 2007, § 175.

dans son ensemble »⁸. Par ce biais, il s'agit bien pour la Cour européenne de préciser la signification à accorder à « l'égle jouissance des droits » dans le contexte de sociétés diverses au plan culturel et social où « certaines personnes peuvent avoir besoin d'un traitement différencié pour jouir d'une protection juridique effective » (Wiater, 2011, p. 40). A cet égard, nous nous rallions pleinement à l'analyse plus approfondie de Julie Ringelheim, qui affirme que l'approche de l'égalité par la Cour européenne correspond à l'approche prônée par certains penseurs du courant multiculturaliste (Kymlicka, 1995 ; Benhabib, 2002). Ceux-ci considèrent, en effet, que « pour réaliser une véritable égalité entre les individus appartenant à des groupes culturels différents, il est nécessaire de tenir compte des différences dans le droit et les institutions » (Ringelheim, 2006).

Cette prise en compte des différences peut se concrétiser par divers mécanismes juridiques. L'exemple de l'affaire de la ségrégation des Roms dans l'enseignement en République tchèque témoigne, par exemple, du lien étroit existant entre une lutte contre les discriminations indirectes, requise par l'objectif de réaliser une égalité effective, et la question délicate des « mesures positives » ou actions positives destinées à combler les inégalités liées à la discrimination que subissent les membres de groupes défavorisés (Livre blanc, 2008 ; De Schutter, 2006). Jusqu'ici, la posture du droit de l'Union européenne et de la Convention européenne des droits de l'homme vis-à-vis des actions positives pourrait être qualifiée de neutre ou en retrait. Ainsi, par exemple, les textes adoptés au sein de l'Union européenne n'interdisent nullement aux Etats de prendre des mesures d'actions positives mais n'imposent pas d'obligation expresse à cet égard (De Vos, 2007 ; De Schutter, 2006). Cela se traduit par la disposition suivante, intégrée dans la plupart des instruments européens de lutte contre les discriminations : « Pour assurer la pleine égalité dans la pratique, le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas un État membre de maintenir ou d'adopter des mesures spécifiques destinées à prévenir ou à compenser des désavantages liés à la race ou à l'origine ethnique »⁹. Dans le domaine de l'égalité entre les hommes et les femmes, l'on dispose d'une jurisprudence de la Cour de

⁸ Cour eur. D.H. (GC), *Chapman c. Royaume-Uni*, 18 janvier 2001, § 93.

⁹ Voir par exemple, l'article 5 de la directive 2000/43/CE relative à la mise en œuvre de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race et d'origine ethnique, *Journal officiel* n° L 180, 19 juillet 2000, pp. 22 – 26.

justice de l'Union européenne qui fixe les limites et contours des actions positives jugées acceptables afin de ne pas porter une atteinte démesurée à l'égalité formelle (De Schutter, 2007). Sans pouvoir, dans les limites de cette contribution, en livrer une démonstration argumentée, nous soutenons, à l'instar d'autres auteurs, que si l'on prend au sérieux l'engagement de réaliser une égalité non seulement formelle mais également substantielle et de lutter notamment contre les discriminations indirectes, cela pourrait impliquer, dans une certaine mesure et dans certaines situations, de rendre obligatoire l'adoption d'actions positives (Fredman, 2011 ; De Vos, 2007 ; De Schutter, 2006)¹⁰.

1.2. L'égalité et la non-discrimination comme limites au dialogue interculturel

Dans le cadre des consultations préalables à l'adoption du Livre blanc sur le dialogue interculturel au sein du Conseil de l'Europe, la question de l'égalité a été soulevée à de multiples reprises et par la plupart des intervenants (gouvernements, organisations non-gouvernementales, associations de migrants, etc.). La référence à l'égalité et à la non-discrimination y est souvent présentée comme une limite au dialogue interculturel ou encore comme une limite à la culture de la tolérance et du respect. Ainsi, est-il affirmé que « les traditions culturelles, qu'elles soient « majoritaires » ou « minoritaires » ne peuvent primer sur les principes et valeurs, [contenus] dans la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres instruments du Conseil de l'Europe portant sur les droits civils et politiques, sociaux, économiques et culturels ». Au rang de ces principes et valeurs, l'égalité entre les sexes occupe une place centrale et est systématiquement présentée comme « un préalable non négociable au dialogue interculturel » (Livre blanc, 2008, pp. 11 et 22).

Loin de nous bien évidemment l'idée de relativiser l'importance fondamentale à accorder à l'égalité et, plus particulièrement, à l'égalité entre les femmes et les hommes

¹⁰ Pour un raisonnement similaire, ancré dans une conception substantielle de l'égalité et aboutissant à déduire de l'interdiction des discriminations indirectes une obligation d'accommodement raisonnable, voir Bribosia, Ringelheim, Rorive, 2009 et 2010. Plus largement sur l'accommodement raisonnable dans le contexte de l'interculturalisme, voir les contributions de F. Ast et P. Bosset à ce Symposium.

dans nos sociétés pluriculturelles. Deux éléments nous semblent toutefois importants à prendre en considération afin de développer une approche plus en phase avec l'éthique du dialogue. Premièrement, il importe de prendre en considération les conflits de droits fondamentaux susceptibles de se nouer notamment entre une affirmation identitaire ancrée par exemple dans la liberté religieuse et l'interdiction des discriminations fondées sur le sexe. Deuxièmement, il convient d'éviter toute vision stéréotypée de l'égalité hommes-femmes. C'est ce qui est d'ailleurs mis en exergue dans le Livre blanc, qui souligne que « [l]a lutte contre l'inégalité entre les sexes ne doit pas donner lieu à des stéréotypes insidieux. [...] Il est injustifié d'établir une relation entre « communautés minoritaires » et « inégalité entre les sexes » comme si tout était parfait dans la communauté « d'accueil » et que tout ce qui concerne les minorités et personnes pratiquant certaines religions posait problème. Si l'expérience des femmes se recoupe parfois d'une communauté à l'autre c'est précisément parce qu'aucune communauté n'a le monopole de l'égalité ou de l'inégalité entre les sexes ». (Livre blanc, 2008, p. 24).

1.2.1. Une limite impliquant de résoudre des conflits de droits

Un conflit de droits est notamment susceptible de se nouer entre, d'une part, la liberté religieuse (ou la non-discrimination fondée sur la religion) et, de l'autre, l'interdiction des discriminations fondées sur le sexe ou l'orientation sexuelle (Bribosia & Rorive, 2010 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2008). C'est le cas notamment de demandes d'accommodements pour motif religieux intervenues aux Pays-Bas afin de ne pas être tenu de serrer la main de personnes du sexe opposé ou encore le cas d'officiers d'état civil chrétiens refusant de participer à l'union de personnes de même sexe ou à l'enregistrement de partenariats aux Pays-Bas¹¹ ou au Royaume-Uni¹². Souvent, dans ces affaires, celles et ceux qui demandent l'accommodement se fondent, non pas sur la liberté religieuse, mais bien sur leur droit à la non-discrimination fondée sur la religion. Cela met en évidence les tensions inhérentes

¹¹ Voir R. Holmaat, *Netherlands Report on Measures to Combat Discrimination. Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*, European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field, 2008, section 0.3.

¹² Voir notamment l'affaire *Ladele & MacFarlane c. Royaume-Uni* actuellement pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme, req. n°. 51671/10 & 36516/10.

au principe de l'égalité de traitement lui-même quand il comprend, au titre de critères de discrimination prohibés, le genre, la religion ou les convictions ainsi que l'orientation sexuelle (Bribosia & Rorive, 2010 ; McColgan, 2009).

Comme Frances Raday l'a souligné, la grande majorité des religions et des cultures traditionnelles se fondent sur des normes et des pratiques sociales qui se sont développées dans un contexte patriarcal à une époque où aucune protection n'était systématiquement accordée aux droits individuels de l'homme, en général, et aux droits des femmes à l'égalité ou aux libertés d'autrui, en particulier (Raday, 2003 et 2009). Il n'est donc pas étonnant qu'il soit encore à l'heure actuelle complexe de mettre simultanément en œuvre le principe d'égalité de traitement indépendamment du sexe, des convictions religieuses et de l'orientation sexuelle.

Plusieurs prises de position officielles tant au plan universel qu'europpéen tendent à affirmer, en présence d'un conflit entre liberté religieuse ou non-discrimination fondée sur ce motif et droits des femmes, que ces derniers doivent bénéficier d'une prééminence¹³. Ainsi, dans une Résolution intitulée *Femmes et religion en Europe*, adoptée en 2005, le Conseil de l'Europe affirmait que « [l]a liberté de religion ne peut pas être acceptée comme un prétexte pour justifier les violations des droits des femmes, qu'elles soient flagrantes ou subtiles, légales ou illégales, pratiquées avec ou sans le consentement théorique des victimes – les femmes » (§ 5). Une telle approche, fondée sur une hiérarchie a priori (McColgan, 2009), est susceptible d'entrer en tension avec le principe d'indivisibilité des droits humains (Bribosia & Rorive, 2010 ; Bribosia & Hennebel, 2004) et paraît surtout impuissante à résoudre la totalité des situations de conflits. Dans certains cas à tout le moins, une approche visant la conciliation des droits en tension dans un contexte donné nous semble devoir être préférée à la logique hiérarchisante *a priori* (Bosset, 2009 ; Brems, 2008). Sans trancher ici l'épineux débat

¹³ Un rapport des Nations Unies (Rapport Abdelfattah Amor, 2002) abonde dans ce sens. Y est clairement affirmée, sans compromis, « la prééminence sur toute coutume ou tradition, qu'elle soit d'origine religieuse ou non, des principes universels de nature impérative que sont le respect de la personne et de son droit inaliénable de disposer d'elle-même, ainsi que de la pleine égalité entre les hommes et les femmes ». Voir aussi le Rapport soumis par Mme Asma Jahangir, Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction conformément à la résolution 6/37 du Comité des droits de l'homme des Nations-Unies (2009).

relatif au mode de résolution de ces conflits, nous souhaitons mettre l'accent sur l'importance de déterminer, sans biais culturel, ce qui, dans la manifestation de pratiques religieuses, est susceptible ou non de violer le principe d'égalité entre les hommes et les femmes.

1.2.2. Une limite à géométrie variable – port du hidjab à l'école et égalité des sexes

Comme le souligne P. Bosset, « Le regard du droit sur l'égalité des sexes n'est jamais parfaitement neutre » (Bosset, 2009). C'est ce qu'illustre J. Baubérot quand il souligne que « [f]aire comme si l'affaire [des vitres givrées] du YMCA¹⁴ bien connue [au Québec] met de façon évidente fondamentalement en jeu l'égalité homme-femme alors que la fixation médiatique sur le décolleté d'une femme n'aurait rien à voir avec cette égalité, constitue une uniformisation dogmatique d'une pensée commune. Cela induit de transformer l'égalité des sexes, valeur, qui comme toutes les autres valeurs est l'objet d'un débat interprétatif [...], en dogme à avaler tout cru » (2008, p. 243). Quand on affirme que l'égalité des sexes constitue un préalable non négociable au dialogue interculturel, bien souvent on occulte le fait que ce qu'on affirme comme non négociable c'est une certaine conception de cette égalité qui devient objet de croyance obligatoire.

A cet égard, la question du port du hidjab à l'école est particulièrement riche en enseignements. En effet, alors que l'égalité hommes-femmes est considérée comme essentielle des deux côtés de l'Atlantique, une interdiction généralisée du port de ce signe religieux à l'école est considérée, au Canada et au Québec, comme engendrant une discrimination fondée sur la religion ou sur le sexe (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2008 ; Bosset, 2009; Koussens, 2007-2008 ; Woehrling, 2007) tandis qu'en Europe, l'égalité des sexes a joué un rôle central dans la justification de telles interdictions généralisées en France (à l'école secondaire) ou en

¹⁴ Il s'agit de l'incident très médiatisé au Québec et souvent critiqué au nom de l'égalité des sexes qui avait amené un centre sportif du YMCA à Montréal à givrer les vitres de sa salle d'aérobic, à la demande de l'école juive hassidique qui était contiguë, afin d'éviter aux jeunes élèves le spectacle des femmes en tenue de sport moulante.

Turquie (à l'université) (Rorive, 2009 ; Bosset, 2004 ; Koessens, 2007-2008 ; Rapport « Fleury » 2007).

Il n'est probablement pas inutile de rappeler ici que dans la célèbre affaire *Leyla Sahin c. Turquie* (2005), la Cour européenne des droits de l'homme, s'est notamment appuyée sur le fait que le hijab, « signe extérieur fort », « semblait être imposé aux femmes par un précepte religieux difficilement conciliable avec le principe d'égalité des sexes », pour juger que l'interdiction de porter le voile à l'université en Turquie ne violait pas les droits fondamentaux garantis par la Convention¹⁵ (Bribosia & Rorive, 2004 ; Rorive, 2009).

Le raisonnement de la Cour européenne des droits de l'homme s'inscrit dans la ligne argumentative de l'offense aux valeurs présentée et critiquée par Jean-François Gaudreault-Desbiens (2007). Suivant cette position, certains signes religieux devraient être interdits, notamment dans un lieu public comme l'école, au motif qu'ils seraient « intrinsèquement offensants » ou encore parce qu'ils contrediraient une valeur sociétale fondamentale, telle que l'égalité fondée sur le sexe, par exemple. Or, comme l'a fort bien démontré cet auteur, un tel argument s'avère problématique à plusieurs égards : notamment, d'abord, en ce qu'il méconnaît le caractère polysémique du signe religieux en question, en l'occurrence du hidjab, en lui assignant une signification à tout le moins prépondérante de soumission de la femme à l'homme; ensuite, parce qu'il revient à nier toute autonomie aux femmes ou jeunes filles qui le portent en supposant qu'elles ne sont jamais en mesure de faire un choix libre et éclairé en ce sens (Gaudreault-Desbiens, 2007; Philips, 2009).

C'est d'ailleurs ce que soutenait en substance la juge F. Tulkens dans son opinion dissidente jointe à l'arrêt *Leyla Sahin* :

¹⁵ Cour eur. D.H. (GC), *Leyla Sahin c. Turquie*, 10 novembre 2005 (req. n° 44774/98), § 111 ; *contra* : la juge Tulkens dans son opinion dissidente. Il est toutefois important de garder à l'esprit que toute comparaison entre les positions respectives de la Cour Suprême du Canada et de la Cour européenne des droits de l'homme est délicate au vu du rôle important joué par la marge nationale d'appréciation dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (voir infra).

« Il n'appartient pas à la Cour de porter une telle appréciation, en l'occurrence unilatérale et négative, sur une religion et une pratique religieuse, tout comme il ne lui appartient pas d'interpréter, de manière générale et abstraite, le sens du port du foulard ni d'imposer son point de vue à la requérante. Celle-ci – qui est une jeune femme adulte et universitaire – a fait valoir qu'elle portait librement le foulard et rien ne contredit cette affirmation. A cet égard, je vois mal comment le principe d'égalité entre les sexes peut justifier l'interdiction faite à une femme d'adopter un comportement auquel, sans que la preuve contraire ait été apportée, elle consent librement. Par ailleurs, l'égalité et la non-discrimination sont des droits subjectifs qui ne peuvent être soustraits à la maîtrise de ceux et de celles qui sont appelés à en bénéficier. Une telle forme de « paternalisme » s'inscrit à contre-courant de la jurisprudence de la Cour qui a construit, sur le fondement de l'article 8, un véritable droit à l'autonomie personnelle » (*Keenan c. Royaume-Uni*, arrêt du 3 avril 2001, § 92 ; *Pretty c. Royaume-Uni*, arrêt du 29 avril 2002, §§ 65-67 ; *Christine Goodwin c. Royaume-Uni*, arrêt du 11 juillet 2002, § 90) (point 12).

Cela nous renvoie à l'importance que revêt le dialogue interculturel, afin de déterminer le sens à attribuer à un signe religieux comme le hidjab, y compris par rapport à l'égalité des sexes, sans exclure les minoritaires de ce processus de détermination du sens (Philips, 2009).

2. Le dialogue interculturel entre les sociétés européennes

À l'échelle européenne, un dialogue interculturel est susceptible de se nouer également entre les différentes sociétés européennes. Le recours par la Cour européenne des droits de l'homme au droit comparé et à la marge nationale d'appréciation en constitue une illustration (2.1). Cette dernière peut toutefois se révéler une arme à double tranchant en termes de prise en compte de la diversité culturelle en ce qu'elle risque d'aboutir à privilégier la culture majoritaire au sein d'une société donnée (2.2).

2.1. Le droit comparé et la marge nationale d'appréciation : des outils d'un dialogue interculturel dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Comme l'a souligné le juge Luzius Wildhaber, alors qu'il était président de la Cour européenne des droits de l'homme, le rôle du droit comparé dans la jurisprudence de cette juridiction ne cesse de croître. Il visait particulièrement les législations et les précédents judiciaires nationaux sur lesquels la Cour européenne s'appuie dans ses arrêts (Wildhaber, 2005). Dans une publication datée de 2011 aux éditions du Conseil de l'Europe, Patricia Wiater lie cette approche de droit comparé à la mise en œuvre d'un dialogue interculturel dans le système européen de protection des droits de l'homme : « En comparant les normes de protection existant au niveau national, la Cour crée 'un dialogue juridique interculturel' susceptible de dégager un 'terrain européen commun', en réponse à une question juridique donnée » (Wiater, 2011, p. 21).

Dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le 'dialogue juridique interculturel' que P. Wiater s'attèle à mettre en exergue se traduit par la notion de consensus européen, elle-même étroitement liée à celle de marge nationale d'appréciation, qui renvoie à la latitude que la Cour reconnaît aux Etats pour définir les contours et les limites de certains droits fondamentaux¹⁶. Il s'agit d'un corollaire du principe de subsidiarité, qui caractérise le système de protection des droits fondamentaux instauré par la Convention européenne des droits de l'homme et en vertu duquel les Etats parties sont les premiers responsables du contrôle du respect de ces droits¹⁷. Le système de la Convention tend à l'harmonisation, non à l'uniformité, de la protection des droits fondamentaux et la marge nationale d'appréciation est l'outil juridique mobilisé par la Cour pour mettre cette harmonisation en œuvre (Brems, 2001, Delmas-Marty et Izorche,

¹⁶ Sont ici visés les droits qui ne sont pas intangibles (Bribosia et Weyembergh, 1999).

¹⁷ Dans l'affaire « linguistique belge », où la Cour a recouru pour la première fois à la doctrine de la marge nationale d'appréciation de manière expresse, elle a déclaré qu'elle « ne saurait ignorer les données de droit et de fait caractérisant la vie de la société dans l'Etat qui, en qualité de partie contractante, répond de la mesure contestée. Ce faisant, elle ne saurait se substituer aux autorités nationales compétentes, faute de quoi, elle perdrait de vue le caractère subsidiaire du mécanisme international de garantie collective instauré par la Convention » (Cour eur. D.H., 23 juillet 1968, Série A, n° 8, § 10).

2001). La marge d'appréciation régule ainsi l'ampleur du contrôle européen exercé à l'égard des autorités étatiques. Elle concrétise le postulat suivant lequel, par leur proximité avec les forces vives de leur pays, les autorités étatiques sont mieux placées pour se prononcer sur le contenu de certains objectifs, comme la protection de la morale, de l'ordre public ou de la sécurité nationale, au nom desquels des ingérences dans les droits fondamentaux peuvent être admises¹⁸. La marge nationale d'appréciation conduit à valoriser le pluralisme et la diversité culturelle (Hoffmann & Ringelheim, 2004; Matscher, 1998) qui sont non seulement souhaitables au sein de toute société démocratique¹⁹, mais également à l'échelle européenne. Cette technique n'est du reste pas uniquement utilisée pour accommoder les particularismes culturels; elle permet aussi de prendre en compte des spécificités liées au contexte économique, au système politique, voire à l'ordre juridique national (Brems, 2001).

L'étendue de la marge d'appréciation, que la Cour reconnaît le cas échéant aux Etats, est évaluée à l'occasion de chaque affaire et varie en fonction de divers facteurs qui, selon les cas, se combinent ou s'annulent (Schokkenbroek, 1998 ; Van Drooghenbroeck, 2001). Parmi ces facteurs, une place cardinale est aujourd'hui accordée au consensus européen²⁰ en ce sens que la Cour annonce qu'elle limite l'ampleur de la marge d'appréciation lorsqu'elle identifie une convergence des systèmes nationaux et inversement. Autrement dit, la méthode comparative est utilisée au stade du test de proportionnalité pour mesurer si une ingérence dans un droit fondamental peut être admise au nom de son caractère « nécessaire dans une société démocratique ». La mobilisation de cette méthode est, du reste, fréquente quand la Cour veut renforcer une interprétation évolutive de la Convention et s'appuie sur la transformation du droit d'un nombre significatif d'Etats membres (Dialogue entre juges, 2011)²¹.

¹⁸ Cour eur. D.H., *Handyside c. Royaume-Uni*, 7 décembre 1976, Série A, n° 24, § 48.

¹⁹ Cour eur. D.H. (GC), *D.H. et autres c. République Tchèque*, 13 novembre 2007, § 176.

²⁰ Voir, par exemple, Cour. eur. D.H., *Rasmussen contre Danemark*, 28 novembre 1984, Série A, n° 87, § 40.

²¹ Ainsi, par exemple, en droit de l'égalité et de la non-discrimination, voir Cour eur. D.H., *Goodwin c. Royaume-Uni*, 27 mars 1996 ; *E.B. c. France*, 22 janvier 2008 ; *Glor c. Suisse*, 30 avril 2009.

L'application que la Cour fait du consensus européen n'est cependant pas exempte de critiques : « Les incohérences et le manque de rigueur dans le raisonnement suivi donnent souvent l'impression que c'est la conclusion à laquelle elle désirait aboutir qui a déterminé les arguments utilisés et pas l'inverse, ce qui pose la question de l'instrumentalisation du consensus européen et, partant de la marge nationale d'appréciation » (Bribosia & Weyembergh, 1999). Ce constat, posé en 1999, ne s'est pas démenti depuis lors et les exemples où la Cour malmène la méthode comparative (Rorive, 2007) et dénature la notion de consensus européen ne sont pas purement accidentels dans sa jurisprudence. L'affaire *Leyla Sahin* précédemment évoquée²² constitue un exemple du manque de rigueur, voire de la manipulation, du recours au droit comparé dans la mise en évidence d'une absence de consensus (Bribosia & Rorive, 2004 ; Rorive, 2009). Ainsi, alors que seuls trois Etats parties du Conseil de l'Europe interdisaient le port du voile à l'université au moment de l'affaire, la Cour européenne des droits de l'homme va élargir la question au port des signes religieux à l'école (y compris les niveaux secondaires et primaires) : « *la réglementation en la matière varie d'un pays à l'autre en fonction des traditions nationales* ». Elle en déduira une absence de consensus européen et accordera une large marge d'appréciation à la Turquie pour régler cette question.

2.2. La marge nationale d'appréciation, un outil biaisé de prise en compte la diversité culturelle? L'exemple de l'affaire *Lautsi*

L'affaire *Lautsi*²³, tranchée par la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme en mars 2011, permet de mettre en lumière la mesure dans laquelle la marge nationale d'appréciation peut jouer au détriment de la diversité culturelle. La présence, imposée par deux décrets italiens datant des années 1920²⁴, d'un crucifix dans

²² Cour eur. D.H. (GC), *Leyla Sahin c. Turquie*, 10 novembre 2005. Voir aussi, parmi bien d'autres, *Fretté c. France*, 26 février 2002 (arrêt par rapport auquel la Cour s'est démarquée dans *E.B. c. France*, 22 janvier 2008); *A B et C c. Irlande*, 16 décembre 2010.

²³ Cour eur. D.H. (GC), *Lautsi c. Italie*, 21 mars 2011.

²⁴ Article 118 du décret royal n° 965 du 30 avril 1924 portant règlement intérieur des établissements d'instruction moyenne (*ordinamento interno delle giunte e dei regi istituti di istruzione media*) et article 119 du décret royal n° 1297 du 26 avril 1928, portant approbation du règlement général des services d'enseignement primaire (*approvazione del regolamento generale sui servizi dell'istruzione elementare*). « En Italie, l'obligation d'exposer le crucifix dans les salles de classe date d'un décret royal du 15 septembre 1860 du Royaume de Piémont-Sardaigne selon lequel 'chaque école devra sans faute être

chaque salle de classe des écoles publiques était au cœur des débats. Au nom du principe de laïcité dans lequel elle souhaitait élever ses enfants, âgés de 11 et 13 ans à l'époque des faits, Mme Lautsi avait échoué à en obtenir le retrait devant les instances administratives italiennes compétentes. En dernier ressort, le Conseil d'Etat italien avait considéré que « le crucifix peut remplir – même dans une perspective 'laïque' distincte de la perspective religieuse qui lui est propre – une fonction symbolique hautement éducative, indépendamment de la religion professée par les élèves »²⁵. A l'unanimité d'un siège de 7 juges, la Cour européenne des droits de l'homme a initialement condamné l'Italie, en 2009, pour violation du droit à l'instruction (article 2 du Protocole n°1), examiné conjointement avec la liberté religieuse (article 9 de la CEDH). Après avoir rappelé la neutralité confessionnelle à laquelle l'Etat est tenu dans le cadre de l'éducation publique, la chambre de la Cour avait ajouté « ne pas voir comment l'exposition, dans des salles de classe des écoles publiques, d'un symbole qu'il est raisonnable d'associer à la religion majoritaire en Italie, pourrait servir le pluralisme éducatif qui est essentiel à la préservation d'une 'société démocratique' telle que la conçoit la Convention ».

Cette condamnation a entraîné une levée de boucliers, principalement en Italie mais également dans d'autres pays européens²⁶. Les réactions ont été d'une intensité telle qu'elles ne peuvent avoir été étrangères à la décision de la Cour de réexaminer l'affaire en Grand chambre à la demande du gouvernement italien. Les tierces-interventions²⁷ particulièrement nombreuses (dix Etats parties à la Convention, trente-trois membres du Parlement de l'Union européenne agissant collectivement et dix organisations non gouvernementales agissant majoritairement à l'appui du gouvernement italien) attestent du caractère extrêmement sensible de la question. C'est donc dans un climat tendu que la Grande Chambre de la Cour a renversé sa décision à une écrasante majorité de 15 juges

pourvue (...) d'un crucifix » (article 140). Cette exigence est devenue celle de l'Etat italien en 1861 et n'a pas varié depuis. » (Gonzalez, 2010, p. 467).

²⁵ Conseil d'Etat italien, arrêt n° 556, 13 avril 2006, cité par la Cour au § 16.

²⁶ Pour une présentation de ces diverses réactions et notamment de celles au sein du Parlement européen, voir le dossier de la Fédération humaniste sur l'affaire Lautsi disponible à l'adresse suivante : http://www.humanistfederation.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=277

²⁷ Il convient de noter que la Cour européenne des droits de l'homme dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour prendre en compte les mémoires des tiers-intervenants qui agissent en qualité d'*amicus curiae* (Hennebel, 2007).

sur les 17 qui en composaient le siège. L'entame de l'opinion concordante du juge Bonello reflète l'ampleur de la controverse au cœur de laquelle le rôle même de la Cour européenne était épinglé : « Une cour des droits de l'homme ne saurait se laisser gagner par un Alzheimer historique. Elle n'a pas le droit de faire fi de la continuité culturelle du parcours d'une nation à travers le temps, ni de négliger ce qui au fil des siècles a contribué à modeler et définir le profil d'un peuple. Aucun tribunal supranational n'a à substituer ses propres modèles éthiques aux qualités que l'histoire a imprimées à l'identité nationale » (point 1.1). Et de poursuivre : « On invite la Cour à se rendre complice d'un acte majeur de vandalisme culturel » (point 1.4).

Parmi les lignes argumentatives du gouvernement italien figure en bonne place une dialectique entre culture majoritaire et minoritaire : « le Gouvernement met l'accent sur la nécessité de prendre en compte le droit des parents qui souhaitent que les crucifix soient maintenus dans les salles de classe. Telle serait la volonté de la majorité en Italie ; telle serait aussi celle démocratiquement exprimée en l'espèce par presque tous les membres du conseil d'école. Procéder au retrait des crucifix des salles de classe dans de telles circonstances caractériserait un 'abus de position minoritaire'. Cela serait en outre en contradiction avec le devoir de l'Etat d'aider les individus à satisfaire leurs besoins religieux » (§ 40).

Il ne s'agit pas ici de procéder à une analyse critique de chacune des étapes du raisonnement de la Cour, mais bien d'examiner les rapports qu'entretiennent marge nationale d'appréciation et diversité culturelle dans cette affaire. Alors que la Chambre de la Cour n'avait reconnu aucune marge d'appréciation à l'Etat italien, la Grande Chambre va se prononcer en sens contraire. Trois fondements appuient ce revirement de perspective. Premièrement, la Cour considère que « la décision de perpétuer ou non une tradition relève en principe de la marge d'appréciation de l'Etat défendeur » (§ 68), non sans circonscrire la portée de cette affirmation en soulignant que l'évocation d'une tradition n'est pas de nature à exonérer un Etat-partie de son obligation de respecter les droits et libertés consacrés par la Convention et ses Protocoles. Deuxièmement, la Cour rappelle sa jurisprudence bien établie suivant laquelle les Etats bénéficient d'une large

marge d'appréciation dans l'élaboration des programmes scolaires, pour l'étendre à l'aménagement de l'environnement scolaire (§ 69). Troisièmement, et cet élément est de nature à alimenter les deux premiers, la Cour souligne l'absence « de consensus européen sur la question de la présence de symboles religieux dans les écoles publiques » (§ 70) en s'appuyant sur une étude de droit comparé réclamée par le gouvernement italien et plusieurs tiers intervenants (§§ 26-28). Cette grande diversité d'approches entre les Etats membres du Conseil de l'Europe (qui sera contestée dans l'opinion dissidente du juge Malinverni, à laquelle se rallie la juge Kalaydjieva) renforce encore l'octroi d'une ample marge nationale d'appréciation par la Cour, qui ajoute cependant que celle-ci va de pair avec un contrôle européen et n'est pas de nature à laisser carte blanche à l'Italie.

En réalité, la situation particulière des élèves appartenant à des minorités religieuses est négligée par la Cour qui accorde la prépondérance, par l'intermédiaire d'une ample marge nationale d'appréciation et d'un contrôle européen restreint, aux vues et croyances de la majorité²⁸. Cet écueil est admirablement mis en évidence par le juge Malinverni dans son opinion dissidente : « Nous vivons désormais dans une société multiculturelle, dans laquelle la protection effective de la liberté religieuse et du droit à l'éducation requiert une stricte neutralité de l'Etat dans l'enseignement public, lequel doit s'efforcer de favoriser le pluralisme éducatif comme un élément fondamental d'une société démocratique telle que la conçoit la Convention » (point 2).

Dans l'arrêt *Lautsi*, la marge nationale d'appréciation se présente comme une arme à double tranchant. D'une part, elle permet au juge européen de tenir compte de la diversité entre sociétés européennes et, dans une certaine mesure, d'établir un dialogue interculturel entre celles-ci. D'autre part, à l'intérieur d'une société donnée, elle conduit à prendre uniquement en compte la version de la culture défendue par l'Etat avec le risque de privilégier la culture majoritaire en négligeant les courants minoritaires (Brems, 2001).

²⁸ Comparez cette approche avec celle adoptée par le juge Dickson dans l'arrêt *Big M Drug Mart* de la Cour suprême du Canada : « Dans la mesure où elle astreint l'ensemble de la population à un idéal sectaire chrétien, la Loi sur le dimanche exerce une forme de coercition contraire à l'esprit de la Charte. La Loi paraît discriminatoire à l'égard des Canadiens non chrétiens. Des valeurs religieuses enracinées dans la moralité chrétienne sont transformées en droit positif applicable aux croyants comme aux incroyants. [...] Protéger une religion sans accorder la même protection aux autres religions a pour effet de créer une inégalité destructrice de la liberté de religion dans la société » (*R. c. Big M Drug Mart Ltd*, [1985] 1 R.C.S. pp. 336-337).

* *

*

Alors que les mobilisations de l’interculturalisme dans les débats européens sur la gestion de la diversité culturelle sont encore souvent empreintes de confusions terminologiques et conceptuelles, l’importance centrale du dialogue interculturel semble aujourd’hui faire consensus. C’est ce qui fut souligné, en avril 2011, dans le rapport du Groupe d’éminentes personnalités du Conseil de l’Europe, *Vivre ensemble. Conjuguer diversité et liberté dans l’Europe du XXI^e siècle*, qui suggère la mise en place d’un « processus régulier de suivi ou d’évaluation du développement du dialogue interculturel dans les États membres du Conseil de l’Europe ».

Lorsque ce dialogue est envisagé au sein des sociétés européennes, l’égalité et la non-discrimination y jouent un rôle essentiel tant comme fondement que comme limite. A cet égard, la question du port du hidjab à l’école et de ses rapports avec l’égalité des sexes, telle qu’envisagée des deux côtés de l’Atlantique, renvoie à l’importance de débarrasser le principe d’égalité de ses stéréotypes culturels par le recours au dialogue.

Lorsqu’il s’agit de nouer un dialogue entre sociétés européennes cependant, l’affaire *Lautsi* enseigne que la marge nationale d’appréciation à laquelle recourt la Cour européenne des droits de l’homme peut s’avérer un outil à double tranchant. Si elle permet de ménager une certaine diversité entre les sociétés européennes, le danger consiste à privilégier systématiquement la culture majoritaire, au risque que le dialogue interculturel entre sociétés européennes se produise au détriment d’un dialogue interculturel au sein des sociétés européennes.

Bibliographie

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et Cour européenne des droits de l'homme (CoE), *Manuel de droit européen en matière de non-discrimination*, 2011

Barnard, C. and Hepple, B., "Substantive Equality", *The Cambridge Law Journal*, 2000, 59, pp. 562-585

Benhabib, S., *The Claims of Culture – Equality and Diversity in the Global Era*, Princeton/oxford, Princeton university Press, 2002

Baubérot, J., *Une laïcité interculturelle – Le Québec : avenir de la France ?*, Paris, Editions de l'aube, 2008

Bell, M., *Anti-Discrimination Law and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2002

Bosset, "Accommodement raisonnable et égalité des sexes: tensions, contradictions et interdépendence", in P. Bosset, P. Eid, S. Lebel-Grenier et M. Milot (dir.), *Appartenances religieuses et appartenance citoyenne – Un équilibre en tension*, Laval, Presses de l'Université Laval, 2009, pp. 181-206

Bosset, P., « Le droit et la régulation de la diversité religieuse en France et au Québec : une même problématique, deux approches », *Bulletin d'histoire politique*, 2005, vol. 13, no 3, pp.79-95

Bouchard, G., « Qu'est-ce que l'interculturalisme ? », *McGill Law Journal - Revue de Droit de McGill*, 2011, 56:2, pp.395-433

Brems, E., *Human Rights: Universality and Diversity*, The Hague/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers, 2001

Brems, E. (ed.), *Conflicts Between Fundamental Rights*, Antwerp-Oxford-Portland, Intersentia, 2008

Bribosia, E., « La lutte contre les discriminations dans l'Union européenne: une mosaïque de sources dessinant une approche différenciée », in S. Van Drooghenbroeck, S. Sottiaux et Ch. Bayart (dir.), *Le nouveau droit fédéral de la lutte contre la discrimination*, éd. La Charte, 2008, pp. 32-62

Bribosia, E. & Hennebel, L. (dir.), *Classer les droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, Collection « Penser le droit », 2004

Bribosia, E., Ringelheim, J. & Rorive, I., « Aménager la diversité : le droit de l'égalité face à la pluralité religieuse », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2009, pp. 319-373

Bribosia, E., Ringelheim, J. & Rorive, I., "Reasonable Accommodation for Religious Minorities: A Promising Concept for European Antidiscrimination Law?", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2010, Vol. 17, n° 2, pp. 137-161

Bribosia, E. & Rorive, I., « Le voile à l'école : une Europe divisée », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2004, pp. 951-983

Bribosia, E. & Rorive, I., *Towards a balance between right to equality and fundamental rights - A la recherche d'un équilibre entre le droit à l'égalité et d'autres droits fondamentaux*, Rapport thématique rédigé dans le cadre du *European Network of Legal Experts in the Antidiscrimination Field*, Commission européenne, 2010, 72 p. (ce rapport est imprimé en trois langues, français, anglais et allemand et est également disponible sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.non-discrimination.net/en/home>)

Bribosia, E. & Weyembergh, A. « Le transsexualisme et l'homosexualité dans la jurisprudence des organes de contrôle de la Convention européenne des droits de l'homme et des juridictions communautaires », *Revue de droit de l'ULB*, 1999, pp. 109-162

Comité consultatif sur l'intégration et l'accommodement raisonnable en milieu scolaire (présidé par M. B. Fleury), *Rapport du Comité : Une école québécoise inclusive : dialogue, valeurs et repères communs*, (Rapport « Fleury »), 15 novembre 2007

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Document de réflexion : la Charte et la prise en compte de la religion dans l'espace public*, CAT. 2.113-2.11, 2008

Commission européenne, *Recueil sur l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes et sur la non-discrimination dans l'Union européenne*, 3^{ème} édition, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2009

Conseil de l'Europe, *Femmes et religion en Europe*, Résolution 1464 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 4 octobre 2005, disponible en ligne : <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta05/FRES1464.htm>

Conseil de l'Europe, *Livre blanc sur le dialogue interculturel. Vivre ensemble dans l'égale dignité*, Strasbourg, 2008

Delmas-Marty, M. & Izorche, M.-L., "Marge nationale d'appréciation et internationalisation du droit: réflexions sur la validité formelle d'un droit commun pluraliste », *Revue du droit de McGill*, 2001, pp. 924-954

De Schutter, O., « Le concept de discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (égalité de traitement et liberté de circulation) », in E. Bribosia, E. Dardenne, P. Magnette et A. Weyembergh (dir.), *Union européenne et*

nationalités. Le principe de non-discrimination et ses limites, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 11-44

De Schutter, O., «Three Models of Equality and European Anti-discrimination Law», *Northern Ireland Legal Quaterly*, 2006, Vol. 57, n° 1, pp. 1-56

De Schutter, "Positive Action", in D. Schieck, L. Waddington & M. Bell, *Non-Discrimination Law. Cases, Materials and Texts on National, Supranational and International*, Oxford and Portland, Oregon, Hart publishing, 2007, pp. 757-869

De Vos, M., *Beyond Formal Equality. Positive Action under Directives 2000/43 and 2000/78*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit G.2, 2007

Dialogue entre juges, *Quelles sont les limites à l'interprétation évolutive de la Convention*, Strasbourg, Cour européenne des droits de l'homme, 2011

Dubout, E., « Vers une protection de l'égalité 'collective' par la Cour européenne des droits de l'homme », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2006, pp. 851-883

Dubout, E., « L'interdiction des discriminations indirectes par la Cour européenne des droits de l'homme : rénovation ou révolution. Epilogue dans l'affaire D.H. et autres c. République tchèque, Cour européenne des droits de l'homme (Grande Chambre), 13 novembre 2007 », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2008, pp. 821-856

European Commission, 2008, *European year of intercultural dialogue* [online]. European Commission, 2007, disponible en ligne: <http://ec.europa.eu/culture> .

Fredman, S., *Discrimination Law*, Oxford, Oxford University Press, 2011

Gagnon, A. & Iacovino, R., *De la Nation à la Multination. Les rapports Québec-Canada*, Montréal, Boréal, 2007

Gagnon, A.-G. (2000). "Plaidoyer pour l'interculturalisme", *Possibles*, vol. 24, no 4, 2000, pp. 11-25

Gaudreault Desbiens, J.-F., « Quelques angles morts du débat sur l'accommodement raisonnable à la lumière de la question du port de signes religieux à l'école publique : réflexions en forme de points d'interrogation », in *Les accommodements raisonnables : quoi, comment, jusqu'où ? Des outils pour tous* (M. Jézéquel, dir.), Cowansville, Editions Yvon Blais, 2007, pp. 241-286

Gonzalez, G., « L'école publique comme sanctuaire laïque selon la Cour européenne des droit de l'homme », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2010, pp. 467-484

Hennebel, L., Le rôle des amici curiae devant la Cour européenne des droits de l'homme, *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 2007, pp. 641-668

Henrard, K., « The European Convention on Human Rights and the Protection of the Roma as a Controversial Case of Cultural Diversity », ED AP/5, 2004

Hoffmann, F. & Ringelheim, J., « Par-delà l'universalisme et le relativisme : la Cour européenne des droits de l'homme et les dilemmes de la diversité culturelle », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2004, n° 52, pp. 109-142

Home Office, *Community cohesion: a report of the independent review team (Cantle Report)*. London: Home Office, 2001

James, M., *Interculturalism. Theory and Policy*, London, Baring Foundation, 2008

Koussens, D. « Le port de signes religieux dans les écoles québécoises et françaises. Accommodements (dé) raisonnables ou interdiction (dé) raisonnée? », *Revue internationale d'études québécoises*, 2007-2008, pp. 115-131

Kymlicka, W., *Multicultural Citizenship*, Oxford, Clarendon Press, 1995

Laflèche, M., *Interculturality – a critical response?*, Presented at the Baring Foundation's Core Costs Club Seminar, 14 February 2007.

MacCrudden, Ch. & Prechal, S., *The concepts of Equality and non-discrimination in Europe : a practical approach*, European Network of Legal Experts in the field of Gender Equality, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit G.2, 2009

Matscher, F. « Les contraintes de l'interprétation juridictionnelle. Les méthodes d'interprétation de la Convention européenne », in F. Sudre (dir.) *L'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Nemesis, Bruylant, 1998, pp. 20 et suiv.

McColgan, A., « Class wars? Religion and (In)equality in the Workplace », *Industrial Law Journal*, 2009, vol. 38, n° 1, pp. 1-29

Nations Unies, Rapport soumis par M. Abdelfattah Amor, Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction conformément à la résolution 2001/42 de la Commission des droits de l'homme des Nations-Unies, *Droits civils et politiques et, notamment : Intolérance religieuse - Etude sur la liberté de religion ou de conviction et la condition de la femme au regard de la religion et des traditions*, E/CN.4/2002/73/Add.2, 5 avril 2002, disponible en ligne : http://www2.ohchr.org/english/issues/religion/docs/E.CN.4.2002.73.Add.2_fr.pdf

Nations-Unies, Rapport soumis par Mme Asma Jahangir, Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction conformément à la résolution 6/37 du Comité des droits de l'homme des Nations-Unies, *Promotion and Protection of All Human Rights, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including the Right to Development*, A/HRC/10/8, 6 janvier 2009, disponible en ligne : <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/101/04/PDF/G0910104.pdf?OpenElement>

Phillips, A., *Multiculturalism without culture*, Princeton, Princeton University Press, 2009

Raday, F., « Culture, Religion, and Gender », *International Journal of Constitutional Law*, 2003, vol. 4, pp. 663-715

Raday, F., « Secular Constitutionalism Vindicated », *Cardozo Law Review*, 2009, vol. 30, pp. 2769-2798

Ringelheim, J., *Diversité culturelle et droits de l'homme. La protection des minorités par la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2006

Rocher, F., Labelle, M., Field, A.-M. & Icart, J.-C., *Le concept d'interculturalisme en contexte québécois : généalogie d'un néologisme*, Rapport présenté à la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles (CCPARDC), 21 décembre 2007

Rorive, I. « Réflexions sur le principe de comparaison et l'autorité persuasive des décisions de justice », Le dialogue des juges - Actes du colloque organisé le 28 avril 2006 à l'Université libre de Bruxelles, in *Les Cahiers de l'Institut d'Etudes sur la Justice*, 2007, n° 9, Bruxelles, Bruylant, pp. 118-122

Rorive, I. « Religious Symbols in the Public Space: In Search of a European answer », *Cardozo Law Review*, 2009, vol. 30, pp. 2669-2698

Schokkenbroek, A. « The Basis, Nature and Application of the Margin-of-Appreciation Doctrine in the Case-Law of the European Court of Human Rights », *Human Rights Law Journal*, 30, 34 1998

Silj A. (Ed.), *European Multiculturalism revisited*, London, New-York, Zed Books, 2010

Sudre, F. (éd.), *Le droit à la non-discrimination au sens de la Convention européenne des droits de l'homme : actes du colloque des 9 et 10 novembre 2007*, Bruxelles, Bruylant/Nemesis, 2008

Van Drooghenbroeck, S., *La proportionnalité dans le droit de la Convention européenne des droits de l'homme. Prendre une idée simple au sérieux*, Bruxelles, Bruylant, 2001

Westen, P. "The Empty idea of Equality", *Harvard Law Review*, 1982, Vol. 95, No. 3., pp. 537-596

Wiater, P., *Le dialogue interculturel dans le système européen de protection des droits de l'homme*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2011, Série livre blanc, Volume 1

Wildhaber, L. « The Role of Comparative Law in the Case-Law of the European Court of Human Rights », *Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte* [International Community and Human Rights], Festschrift für Georg Ress zum 70. Geburtstag, Carl Heymanns Verlag, 2005, pp. 1101-1107

Woehrling, J., « Examen et analyse de la jurisprudence relative aux accommodements raisonnables en milieu scolaire » ; *Étude réalisée à l'intention du Comité consultatif sur l'intégration et l'accommodement raisonnable en milieu scolaire du Ministère de l'éducation, des loisirs et des sports (MELS) du Québec* ; novembre 2007, 117 p. (le résumé-synthèse de l'étude a été publié en annexe G du rapport du Comité : Une école québécoise inclusive : dialogue, valeurs et repères communs, Comité consultatif sur l'intégration et l'accommodement raisonnable en milieu scolaire (présidé par M. B. Fleury), 15 novembre 2007, pp. 111-120



Symposium international sur l'interculturalisme

DIALOGUE QUÉBEC-EUROPE

Montréal

Du 25 au 27 mai 2011

Canada's Clash of Culturalisms

Contribution au chapitre 2 :
Les droits à la lumière de l'interculturalisme

Pearl Eliadis

Human rights, national institutions and
democratic development lawyer based in Montreal

Biographical notes

Pearl Eliadis is a human rights lawyer based in Montreal. She is a law graduate of McGill and Oxford universities, with training in both common law and civil law. Her practice focuses on human rights, national institutions and democratic development. She teaches Civil Liberties at McGill University and is a Full Member of the McGill Centre for Human Rights and Legal Pluralism. Pearl Eliadis has been retained by the United Nations, the European Union, the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), NGOs and international consortia on national human rights institutions, legal and judicial reform, and institution-building in China, Iraq, Sri Lanka, Timor Leste, Tajikistan, Ethiopia and most recently, Nepal. She was senior advisor to two Rwandan commissions in the aftermath of the genocide from 2001-2004.

Pearl Eliadis is admitted to the Quebec and Ontario Bar Associations and is a member of the human rights committees for both the Quebec and Canadian Bar Associations. She is a recipient of the Canada 125 Commemorative Medal, the 2006 Woman of Distinction (YWCA) and the 2009 Woman of the Year Award (Montreal Council of Women).

Pearl Eliadis has a special interest in women and children's rights and is past president of a Montreal-area women's shelter. She publishes and speaks regularly on human rights issues, has co-edited three books and authored many articles on immigration, human rights and Charter law.

She was a member of the Steering Committee (*Conseil de direction*) of the Interculturalism Symposium.

Canada's Clash of Culturalisms¹

Introduction

This essay was written to develop a human rights perspective on the evolving debate on pluralism and diversity in Canada, and especially in Quebec. This is an opportune moment in time: multiculturalism officially reached middle-age in October 2011, marking the 40th anniversary of Canada's 1971 multiculturalism policy. A second form of social policy called interculturalism has emerged in Quebec as a response to scepticism about whether multiculturalism can both respond to new social realities and maintain social cohesion. Scholars and political leaders in Québec and elsewhere in Canada have been concerned about both the rise of nationalism and the pushback against minority rights and are looking to interculturalism for answers.

While interculturalism is not entirely new, it has gained visibility and momentum in the aftermath of the *Commission on Accommodation Practices Related to Cultural Differences* (the “Bouchard-Taylor Commission”).² An International Symposium on Interculturalism was held in Montreal in May 2011 to provide a forum for participants from Québec and Europe to explore further this idea and to respond to what the conference organizers describe as “growing interest” in this idea in Europe.³

Much is made of distinctions between multiculturalism and interculturalism by interculturalists who claim that the idea enjoys “widespread popular support”.⁴ Multiculturalists tend to minimize the differences. In any event, the differences between the two are still

¹ Many thanks to Max Yalden for his clear-eyed and thoughtful commentary on multiculturalism and on an early draft of this paper. As in all such endeavours, I assume responsibility for my views and errors.

² Commission on Accommodation Practices Related to Cultural Differences, *Building The Future: A Time For Reconciliation* (Government of Quebec, 2008). Online: <<http://www.accommodements.qc.ca/index-en.html>>. For an overview of the literature by Quebec authors, see Gérard Bouchard, “What Is Interculturalism?” (2011) 56 McGill LJ at note 8.

³ See the Symposium web site, online: <http://www.symposium-interculturalisme.com/11/english/fr>.

⁴ Bouchard, *supra* note 3 at 437.

apparently obscure for many Quebecers, a majority of whom actually support the promotion of multicultural values in Québec.⁵

For the purposes of this paper, it is important to underscore both substantive and semantic concerns with the term “interculturalism” that are relevant to a rights-based approach. The preposition “inter” indicates a degree of reciprocity, mutuality (and by extension, even equality) between two or more things.⁶ However, a closer examination of recent social and political developments in Quebec point to a form of “super-culturalism” designed explicitly and consciously to assert the pre-eminence of the majority group and its cultural preferences, be it on the basis of language, *laïcité* or the pre-eminence of gender equality. The politicization of these “super-values” is not a trivial affair: there are substantive implications for access to public services, freedom of religion and freedom of expression that are explored in this paper.

Multiculturalism is not entirely neutral either. For all its benign aspects and demonstrable successes, multiculturalism is not seen to be explicitly supportive of Quebec's specificity nor of its need to establish French as the common language of Quebec. (Whether or not it should do these things is a different question. From a federal perspective, there is no particular reason to support the specificity of any particular province: multiculturalism is designed to promote the rights and identities of people and not to serve as a tool for particular provinces.) It is true that multiculturalism does not attempt to force English as a common language, but it is obvious that it does not need to – English is not threatened outside Quebec. For these reasons, as well as the reflexive hostility of Quebec's political and chattering classes to Trudeau-era policies, an alternative to multiculturalism is seen as *de rigueur*.⁷

⁵ Association for Canadian Studies, “Multiculturalism versus Interculturalism: majority of Quebecers unclear about the difference” (May 23 2011), online : <http://www.acs-aec.ca/en/social-research/multiculturalism-diversity/>. This survey result should be compared with the assertion in Mr. Bouchard’s work that interculturalism enjoys “widespread popular support”, based on the public hearings. Bouchard, *ibid.*, at 437.

⁶ See generally *The Concise Oxford English Dictionary*, 11th ed, *sub verbo* “inter”.

⁷ Although it was a Trudeau government that introduced multiculturalism policies in the 1970s, and the Charter in 1982, it was a Mulroney government that enacted multiculturalism legislation at the federal level.

This essay deviates from official terminology in two ways. First, the terms "interculturalism" and "multiculturalism" are used throughout where specific references are appropriate and necessary, but I hope the reader will forgive the use of the neologism "culturalism" to describe public policies that seek to assert an approach to managing diversity and pluralism from the perspective of cultural rights.

This essay deviates from official-speak in Quebec in another way by using "minorities" rather than "cultural communities."⁸ "Cultural communities" does not follow accepted international usage, nor does it draw on human rights principles and norms.⁹ "Cultural communities" have no rights in Canadian law. Minorities do. By identifying minority groups as "cultural", an adjective not applied to the dominant group, the government promotes terminology, language and even an entire bureaucracy that are aimed at policy interventions and even remedial measures seeking to adapt or integrate minorities to majority "values". Of course, having a "Ministry of Ethnic Minorities" would probably not be seen in a good light here or anywhere else but that is, perhaps, precisely the point.

It is important to pause here and say that Quebecers, and I include myself in this category, are understandably sensitive to and defensive about claims that Quebec is more racist or intolerant than elsewhere in Canada. I do not believe that either accusation is fair. In many respects the province is very progressive. But on the narrow issue of interculturalism, and the politics that surround it, Quebec is different. And when one examines closely the main policy planks or features that supposedly differentiate interculturalism from other culturalisms, Quebec official responses have left much to be desired. They also raise legal issues that are the focus of this paper.

⁸ Quebec officialdom uses "cultural communities" to refer to "immigrants, visible minorities, and individuals born in Quebec with neither French nor British origins. See, for example, Ministry of Immigration and Cultural Communities, *For the full participation of Quebecers from cultural communities: Towards a government policy to fight against racism and discrimination* (Summary of Consultation Document) (Quebec, June 2006). Online: <http://www.micc.gouv.qc.ca/publications/en/dossiers/POL-Discrimination-Ang-060627-INT.pdf>.

⁹ Quebec is not alone in adopting vocabulary that is not consistent with international standards and practice. The use of the term "visible minorities" has long been the target of objections from racial minority groups in Canada, and given the rapidly changing demographics in provinces such as Ontario and British Columbia, it is a term that is of decreasing relevance, even if it continues to have a legislative base. The United Nations-appointed Independent Expert on Minority Issues has raised concerns about the use of the term "visible minority", which has its origins in federal legislation. Online: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/IEExpert/Pages/IEminorityissuesIndex.aspx>.

For starters, and with a few notable examples, the relationship between “culturalisms” and rights, especially constitutional equality rights under the Charter, has not been central to the Quebec debate.¹⁰ Passing, *pro forma* references to Quebec's *Charter of human rights and freedoms*¹¹ (the “Quebec Charter”) are made from time to time, but there is little sustained analysis of the role of the Canadian Charter of Rights and Freedoms (the “Charter”) in discussions about interculturalism and what it means.¹²

Why should lawyers be concerned about all this? First because all forms of culturalism must be securely anchored to equality rights and human rights in general in order to have any legitimacy. Like “social cohesion”, “social capital”, “social exclusion” and other fashionable terms in social sciences, both interculturalism and multiculturalism risk coming into conflict with the law when the connections to human rights laws are weak.¹³ In short, although interculturalists pay lip service to antiracism and human rights, interculturalism is not seen or discussed as a human rights issue in its pith and substance. There is general acknowledgment that human rights laws must be complied with, but this acknowledgment is often grudging in practice and Charter rights often come to the fore when social conflicts are elevated to constitutional claims and litigated before the courts.¹⁴

Second, lawyers here should be concerned because the features that distinguish interculturalism from other Culturalisms raise substantive human rights concerns. These include the *de facto* focus on the interests or precedence of the majority culture, the elevation of gender

¹⁰ But see the conference *Multiculturalism Turns 40: Reflections on The Canadian Policy* (Ottawa: Association for Canadian Studies, 2011). A key reflection during the conference was the relationship between multiculturalism and human rights.

¹¹ RSQ c C-12

¹² The Bouchard Taylor report makes only passing reference to the Canadian Charter of Rights and Freedoms and no specific reference at all to section 15. Similarly, Gérard Bouchard, in “What Is Interculturalism?” (2011) 56 McGill LJ, p.435 makes few references to constitutional quality principles. However, there have been efforts among political scientists both inside and outside of Quebec to look at this question in recent years: *supra* note 3.

¹³ I have raised similar concerns about multiculturalism: see “Diversity and Equality: The Vital Connection” in Keith Banting, Thomas J Courchene and Leslie Seidle, eds, *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada* (Montreal: Institute for research and Public Policy, 2007).

¹⁴ See, notably, *Syndicat Northcrest v. Amselem*, 2004 SCC 47, [2004] 2 SCR 551; *Multani v. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, 2006 SCC 6, [2006] 1 SCR 256.

equality to a super-value and by implication, the subordination of other forms of equality, and the imposition of a European-style approach to secularism. The balance of this paper will focus on the recent attempts to give these policy ideas some legal force. It is important to point out that there is a difference between the use or misuse to which interculturalism and its central ideas is put and how it is politicized on the one hand, and a general assertion about Quebec society on the other. This paper is focused only on the first aspect and should be read in that light.

1. Rights and “Culturalisms”

Both equality rights and multiculturalism aim squarely at human rights: they prevent discrimination, albeit through different paths. Multiculturalism policy as set out in the *Canadian Multiculturalism Act* is designed to “encourage and assist” full participation in Canadian society of individuals of all origins and to “promote the full and equitable participation of individuals and communities of all origins in the continuing evolution and shaping of all aspects of Canadian society and assist them in the elimination of any barrier to that participation”.¹⁵ Human rights laws in Canada, and in every province and territory, offer legal protections and remedies against discrimination and seek to eliminate barriers to full and equal participation in society.

Interculturalism also emphasizes the importance of human rights and antiracism measures, but it is described principally in terms such as “integrative pluralism” or “cultural integration”, which includes the integration of minorities and immigrants.¹⁶ It also elevates the “interests of the majority culture” through what one author calls the “ad hoc precedence” of that culture.¹⁷ In my view, this is consistent with the idea that minority groups’ “cultures” are to be tolerated but not necessarily encouraged and should be gradually integrated into the dominant majority group. This is at odds with the principles of the *Canadian Multiculturalism Act* and, for the reasons stated below, at odds with several basic principles of human rights.

¹⁵ *Canadian Multiculturalism Act*, RSC, 1985, c 24, s 3.

¹⁶ Gérard Bouchard and Charles Taylor, *Building the Future: A Time for Reconciliation* (2008) at pp.17, 33, 118, 237. Online at < <http://www.accommodements.qc.ca/documentation/rapports/rapport-final-integral-en.pdf>>.

¹⁷ See Gérard Bouchard, “What is Interculturalism?” 56 McGill LJ 435 at 451.

Equality rights are guaranteed by the Charter and by provincial, federal and territorial human rights legislation. Section 15 of the Charter provides:

S. 15.(1). Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

Equality rights are enforceable, strong norms that have been repeatedly recognized by the Supreme Court of Canada, most recently in the decisions of *R v. Kapp*¹⁸ and *Withler v. Canada (Attorney General)*.¹⁹ At the risk of stating the obvious, section 15 explicitly prohibits any differentiation between persons on the grounds of, among other things, national or ethnic origin. The upshot is that culturalism policies must be interpreted in light of equality rights, not the other way around.

It is true that equality rights are subject to other parts of the Constitution that carve out special rights for English and French languages (but not cultures) and for Aboriginal peoples' historic rights. Aside from these specific exceptions, section 15 combined with section 27 of the Charter (the interpretive provision dealing with multiculturalism) operate to promote rather than suppress the cultural diversity of Canadians.

These ideas have been central to how the courts approach not only equality rights, but also other rights or freedoms such as religious rights, notably in the extent to which accommodation obligations are linked to the exercise of those rights.

Two cases will illustrate the point, starting with the Supreme Court of Canada's 2006 decision in *Multani*, a case involving a student who successfully challenged a kirpan ban in his school.²⁰ Most readers will know that the case sparked much of the current multiculturalism

¹⁸ In *Kapp*, the Supreme Court reverted to an earlier version of its equality "test" namely (1) Does the law create a distinction based on an enumerated or analogous ground? (2) Does the distinction create a disadvantage by perpetuating prejudice or stereotyping? *R. v. Kapp*, 2008 SCC 41, [2008] 2 S.C.R. 483.

¹⁹ 2011 SCC 12, [2011] 1 S.C.R. 396.

²⁰ *Multani v. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, 2006 SCC 6, [2006] 1 S.C.R. 256.

debate in Quebec. The decision was, of course, based on the religious freedoms provisions of the Charter and the Quebec Charter and not on equality rights, but the court relied on principles of reasonable accommodation to find that minority rights must be respected. These in turn are central to equality rights. It is worth noting as well that in Ontario, the issue of kirpans in schools had been resolved a full two decades earlier.

The case affirmed a legal obligation to accommodate to the point of “undue hardship”, a term that is used to define what reasonable accommodation means (although there are legal differences across Canada beyond the scope of this paper). Reasonable accommodation is a direct outcome of equality principles. It means that rights must be weighed on a case-by-case basis and not through a pre-ordained hierarchy of rights.

At the time of writing, there is no explicit duty to accommodate in the Quebec Charter. The duty is implemented through the courts and in human rights law in Quebec as an implied principle of equality law.

The second case is the 2010 decision of *R. v. N.S.* The accused were two family members alleged to have committed sexual assaults against the complainant when she was a young girl.²¹ The complainant had sought to testify at a preliminary inquiry while wearing a niqab. She was ordered at the preliminary inquiry to remove the niqab because of the rights of the accused to face his accuser.

The Court of Appeal determined that the preliminary inquiry judge had not assessed adequately the complainant's right to religious freedom. The right of the accused to a fair trial is a fundamental common-law right and has to be balanced against the legitimate right of the complainant to her religious rights. The court did not actually weigh these two respective claims, but did decide that the religious claim not be dismissed out of hand, especially in the context of a preliminary inquiry where the credibility of the complainant is not necessarily the central issue. Again, the interesting point is that the principle of religious accommodation and the rights of minorities to equality was used as a particular lens to the reasoning in the case, one that might in

²¹ *R. v. N.S.*, 2010 ONCA 670.

the eyes of some Quebec writers have infringed gender equality rights.²² This might be contrasted with the Ontario Court of Appeal's view that removing the niqab might actually infringe gender equality by preventing rape victims from coming forward.

The point here is that equality – be it on the basis of religious equality, gender equality, or any other ground that is articulated in human rights law - is a modulated and contextualized norm. The subtleties and differences in and between human identities and personal characteristics need to be weighed in the balance, along with rights and international human rights norms to determine how their interaction affects individuals, groups or society at large. Formulaic assertions of the precedence of any given "value" be it in the form of culture, language, or human rights principle (at least in the equality context) must be carefully examined since they are on their face contrary to the basic principles of the indivisibility, interdependence and interrelated nature of human rights.²³

Equality presupposes a shared commitment to fundamental rights and freedoms and not to any particular culture or heritage. It also means that new immigrants have or should have just as much right to hold onto their cultures as more settled groups, something that is harder to achieve if it is true that the particular interests of the cultural majority are given explicit “ad hoc” precedence in the interculturalism framework.

And yet, the lack of a dominant culture in Canada gives us an advantage over many other countries – including European ones - whose histories are longer and whose ethnic divisions are more entrenched. This has been to some extent a matter of circumstance and plain luck: Canada is geographically isolated from major immigration source countries in the developing world. We have had a relatively short history within which ethnic divisions and animosities could

²² For example, Yolande Geadah, who opposes religious head gear on women as a violation of gender equality. See generally, *Accommodements raisonnables : Droit à la différence et non différence des droits* (Montreal, VLB éditeur, 2007)

²³ Vienna Declaration and Programme of Action (June 1993) World Conference on Human Rights (A/CONF.157/23) at art. 5. Online: <<http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/%28symbol%29/a.conf.157.23.en>>.

proliferate and metastasize. Canadians have built on this natural advantage by trying not to encourage the ethnic and nationalistic divisions that have proved so damaging in other places.

For example, it is difficult if not impossible for me to consider my own ethnic background as a Greek without thinking of, and even insisting on, the Greek language, the Greek Orthodox religion, and the heritage of an ancient culture that continues to inform modern life. On the other hand, it is very easy for me to conceive of being Canadian, without considering let alone insisting on my own ethnic background, or my parents' language, or, indeed any particular language that I happen to speak. The ability to create one's own identity is a gift and not a curse. It is a tremendous advantage and one that should not be discarded lightly. There is little reason for Canada to turn to a European model in order to acquire baggage that the Europeans are struggling to manage for reasons of their own particular circumstances, geographies and histories.

This does not mean that specificities cannot be acknowledged, recognized or nurtured at a regional or local level. Nor does it preclude, and indeed has not precluded, Quebec from developing its own specificity. Beyond that, though, the use of culturalisms to minimize the rights of minorities is worrying. Many of the objections, even in more mainstream sources, are derived from or rely on some of the central tenets of interculturalism, namely the ad hoc precedence of the interests of the cultural majority, the "neutrality" of the state in relation to religion (while in the same breath preserving many aspects and symbols of a Catholic tradition such as crosses and Christian prayers in certain municipalities), and the creation of a hierarchy of values that directly impinge upon rights, namely through the creation of a higher status for gender equality and for state "neutrality" towards religion.

Some of the grounds for these concerns are set out in the following sections.

2. Culturalisms in Context

Quebec is moving toward a more diverse society, especially in the Greater Metropolitan Area of Montreal where most minority groups in Quebec live, with the exception of Aboriginal communities. But developments since the 2008 Bouchard-Taylor report have not been reassuring.

Immigrants who are members of certain racial minorities tend to fare poorly in Canada overall as compared to previous generations of immigrants. There is evidence to suggest that discrimination is at least part of the reason for this.²⁴ This is not news. Nor is it news that Quebec has worse employment outcomes for these immigrants as compared to the rest of Canada.²⁵

A spate of controversial human rights cases and incidents has raised concerns about "normalization" of intolerance in mainstream media and in public administration.²⁶ The data

²⁴ See Reitz and Banerjee, "Racial Inequality, Social Cohesion, and Policy Issues in Canada" in Banting, Courchene and Seidle (eds) *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada* (2007, IRPP, Montreal), especially as regards the outcomes for ethnic and racial minorities.

²⁵ Statistics Canada reports lower employment rates for immigrants, including permanent residents, immigrants in Canada for under five years and immigrants over five years as compared to both Atlantic Canada and Ontario: Statistics Canada, *Labour force characteristics by immigrant status of population aged 25 to 54, by province* (Atlantic, Quebec, Ontario) 2011. Online: <http://www40.statcan.ca/l01/cst01/labor89a-eng.htm>.

²⁶ *Multani v. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, 2006 SCC 6, [2006] 1 SCR 256; *Gallardo v. Bergeron*, 2010 QCTDP 5 (CanLII) (a case involving a boy who ate with his fork and spoon instead of a fork and knife, and was subject to social exclusion and harassing behaviour by the responsible educators at the same school commission as the *Multani* case.) The extensive and critical media reports that followed these cases were aimed not only the complaints and the complainants, but also at the Quebec Human Rights Tribunal. These attacks were not limited to the usual gutter press or shock jock radio talk shows that thrive on intolerance throughout Canada and the U.S. They have also been seen in normally progressive and mainstream writers: see, e.g., Boisvert, "Pourquoi un Tribunal des droits ?" May 6 2010, online: <<http://www.cyberpresse.ca/chroniqueurs/yves-boisvert/201005/05/01-4277604-pourquoi-un-tribunal-des-droits.php>>. See e.g. Patrick Lagacé, "Fo Niemi a (encore) tout faux" 16 octobre 2008 Cyberpresse. In the latter article, which was originally published the Quebec daily *La Presse*, the author supported the use of the term "yeux bridés" (slitty-eyed) as a normal usage in Quebec. In the context of the Gallardo case, he used similarly derogatory language to refer to Fo Niemi, a well-known rights activist of Asian origin. There has been other well-publicized incidents, including hostile reaction to a request by a religious Jewish institution to frost the windows of the Montréal YMCA, the spectacle of two niqab-wearing women being chased from their French language courses in the name of equality, and the public outrage against Muslims asking for commercial sugar shacks to offer a pork free alternative. In 2011, during an incident involving more than two dozen new students at Montreal's École des Hautes Études Commerciales, the students, made up in blackface, waved a Jamaican flag and chanted "smoke some weed!", provoking outrage and shock from Montreal's Black community. The incident was described as "racism based on ignorance" by school officials. Online: <<http://www.windsorstar.com/news/Apology+offered+blackface+tribute/5428068/story.html#ixzz1aTz1K6ra>>. Public reaction to the exclusion of kirpan-bearing Sikhs from the National Assembly in Quebec in January 2011 was a powerful public symbol of the growing rigidity in the politics and policies of secularism: for a report n the

show negative perceptions of certain immigrants in Quebec, racial minorities (Blacks, Hispanics) and religious minorities (Jews and Muslims).²⁷

The consequences are more serious than negative perceptions. For the first time in Quebec's history, the combined grounds of race, colour, national and ethnic origin jumped 46% in a two-year span, between 2007-2008 and 2009- 2010, with these combined grounds surpassing disability as the largest source of claims.²⁸ The largest number of human rights complaints based on these combined grounds was found in the area of employment.²⁹ This should raise serious concerns about Quebec's policy capacity to address these inequalities and to minimize racialization of employment and other human rights areas.

In addition to the rise in race-based discrimination cases mentioned above, Statistics Canada reports that hate crimes in Canada rose by more than a third, but the rate of increase is higher in Quebec (although the rate of incidents per 100,000 population remains lower than many other major Canadian cities).³⁰

In 2011, Quebec's human rights commission issued a major report on the practice of racial profiling, not only in the context of law enforcement, but also in the context of how the

incident, see Kevin Dougherty, "National assembly turns away Sikhs." *The Montréal Gazette*, January 19, 2011, p. A-10.

²⁷ Jack Jedwab, *Groups and Intergroup Relations: Canadian Perceptions* (October 2011). Online: <<http://www.acs-aec.ca/en/social-research/multiculturalism-diversity/>>.

²⁸ Comprising 26% of claims compared to 25% for disability: Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Rapport d'activités et de gestion, 2009-2010*, Online: http://www2.cdpdj.qc.ca/publications/Documents/Rapport_activites_gestion_2009-2010.pdf, pp.41-42. Complaints are counted differently in other jurisdictions, so comparisons are difficult, but in the same period, 2007-2009, the Canadian Human Rights Commission reported a stable level of complaints based on race and colour. See Canadian Human Rights Commission, *Dispute Resolution Statistics 2009*, online: http://www.chrc-ccdp.ca/publications/ar_2009_ra/page6-eng.aspx.

²⁹ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *ibid*.

³⁰ Nationally, Canadian police services reported 1,473 hate crimes in 2009, up by 437 incidents, or 42%, from the previous year. This followed a 35% increase from 2007 to 2008. *The Daily*, Statistics Canada (Tuesday, June 7, 2011), online: <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/110607/dq110607-eng.pdf>. Between 2008 and 2009 alone, police reported hate crimes increased by 110.6% in Quebec as compared with the more diverse province of Ontario at 43.2%. See Mia Dauvergne and Shannon Brennan, "Police-reported hate crime in Canada, 2009" (Statistics Canada, June 7, 2011): online at <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2011001/article/11469-eng.pdf>.

public service more broadly interacts with racial minorities.³¹ Although racial profiling is by no means unique to Quebec, strategies adopted by law enforcement services to counter claims of racial profiling have been highly adversarial and litigious in this province, with police services seeking every legal mechanism to block racial profiling cases, right up to the Supreme Court of Canada.³²

2. The Politicization of Culturalism

All of this matters because the architects of interculturalism in Quebec are proposing to legislate interculturalism, as well as efforts at the political level to implement the main planks or features of interculturalism.

On November 24, 2009 Parti Québécois leader Pauline Marois tabled Bill 391, *An Act to assert the fundamental values of the Quebec nation*.³³ The Bill aims to amend the Quebec *Charter of human rights and freedoms* as follows:³⁴

The Charter shall be so interpreted as to take into account Quebec's historical heritage and the fundamental values of the Quebec nation, including equality of women and men, the primacy of French and the separation of state and religion."

It was a boldfaced bid to occupy the nationalistic territory abandoned by the right-wing ADQ using language that replicates various key aspects of interculturalism. The Bill asserts the key features of interculturalism, including gender equality and secularism. It creates hierarchies of rights (gender equality taking precedence over other forms of equality), primacy for Quebec

³¹ Commission des droits de la personne et droits de la jeunesse, *Racial profiling and systemic discrimination of racialized youth* (2011). Online: <<http://www2.cdpdj.qc.ca/en/Pages/Default.aspx>>. Reports have been issued in Ontario by the Ontario Human Rights Commission as well, dealing with racial profiling in that province. Online: <www.ohrc.on.ca>.

³² One of the main differences between Quebec and Ontario is that proceedings in Quebec in the human rights system have been blocked by the Montreal police services (SPVM) because of lack of cooperation. See, for example, *Montréal (Ville de) (Service de police de la Ville de Montréal/SPVM) c. Tribunal des droits de la personne*, 2009 QCCA 22, leave to appeal refused (SCC, March 5, 2009). Allegations of racial profiling in the law enforcement context are not investigated by independent civil oversight bodies in this province, but rather by other Quebec law enforcement officials, raising concerns of independence and apprehension of bias.

³³ 1st Sess, 39th Leg, Quebec, 2009.

³⁴ In 2008, the Quebec government had amended the *Charter of rights and freedoms* by inserting into the preamble and explicit recognition of the equality between women and men through Bill 63, *An Act to amend the Charter of human rights and freedoms*, 1st Sess, 38th Leg. Quebec 2008, (assented to 12 June 2008, S.Q. 2008, c 15.

"heritage", and a solemn assertion of the separation of State and religion. (This last, it must be added, in a National Assembly that has decided to retain the crucifix. And in a province where several municipalities litigated over their practice of starting meetings with a Christian prayer³⁵).

The Bill is not a government bill, but it was re-instated in the National Assembly on February 24, 2011.

A second example of interculturalism gone sideways was Quebec Minister Kathleen Weil's 2011 policy proposal to create quotas or caps on immigrants based on region of origin. The idea, which again arose out of concerns about socio-cultural heritage – concerns that are central to interculturalism – was roundly and instantly condemned by Quebec academics and practitioners.³⁶ Restricting admission to Canada based on region of origin is overtly discriminatory and unprecedented in recent Canadian immigration history, although it has antecedents in the more distant past such as restrictions on Chinese immigration from the late 19th to the mid-20th century.³⁷ To the credit of the responsible Ministry, a new and more open proposal has since been floated, but the fact that the original proposal even saw the light of day let alone in an official consultation document is surprising.

The third example is Bill 94, *An Act to establish guidelines governing accommodation requests within the Administration and certain institutions*.³⁸ The Bill purports to create a legal requirement for reasonable accommodation but, if it becomes law, it will be among the least progressive in any Canadian jurisdiction. It is worth reproducing the relevant provisions that are at the heart of the Bill.

4. An accommodation must comply with the Charter of human rights and freedoms (R.S.Q., chapter C-12), in particular as concerns the right to gender equality and the principle of religious neutrality of the State whereby the State shows neither favour nor disfavour towards any particular religion or

³⁵ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Laval* (Ville de), 2006 QCTDP 17 (CanLII). The Mouvement laïque québécois has brought four other complaints in other cities in Quebec on the same or similar basis, including Saguenay and Trois Rivières.

³⁶ Anctil et al, Editorial, "Immigration: No to quotas by geographic origin" *The Montreal Gazette* (10 May 2011).

³⁷ See *Mack et al. v. Attorney General (Ontario)*, (2001), 55 OR (3d) 113 aff'd (2002), 60 OR (3d) 737 (Ont. C.A.). Leave to appeal to SCC refused (April 2003).

³⁸ 1st Sess, 39th Leg, Quebec 2010.

belief.

5. An accommodation may only be made if it is reasonable, that is, if it does not impose on the department, body or institution any undue hardship with regard to, among other considerations, related costs or the impact on the proper operation of the department, body or institution or on the rights of others.

Note, first, that the Bill is not a progressive amendment to the Quebec Charter. It is standalone legislation designed to create limits on rights.

Second, Clause 4 reproduces a hierarchy of rights in favour of gender equality through the words “in particular”. The words “in particular” are assumed to actually mean something, and thus have normative implications for the balance of the statute, including the implicit subordination of other forms of equality. There are many good reasons to ensure that gender equality is crosscutting and mainstreamed throughout human rights laws, offering a lens through which other rights must be understood and interpreted. But it is quite a different thing to place these rights in a legislative hierarchical relationship that imposes “particular” outcomes by the courts. The idea of a hierarchy of rights was rejected at the international law level unanimously by member nations of the United Nations, which asserted that “all human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated. The international community must treat human rights globally in a fair and equal manner, on the same footing, and with the same emphasis.”³⁹

Similarly, placing religious “neutrality” as a form of secular and State-sponsored “values” which can be used to trump individual religious rights is not always consistent with religious freedoms.. Religious freedom is principally a protection against the State for individuals. This Bill creates a formal State power to suppress religious freedoms in the name of neutrality. Obviously, no democratic nation can allow religious freedoms to be used as a tool to violate democratic rights, legal rights or the rule of law. But at the same time, there is no basis in Canadian law for using the State neutrality as a sword against individual rights instead of a shield to protect them. By explicitly preventing the provision of public services to a person whose face is covered under clause 6 of Bill 94 – a practice directed at Muslims – the Bill presents internal contradictions that highlight the difficulties of asserting the “super values” promoted in the Bill

³⁹ Vienna Declaration and Programme of Action (June 1993) World Conference on Human Rights (A/CONF.157/23) at art. 5. Online: <<http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/%28symbol%29/a.conf.157.23.en>>.

on the one hand, and the desire to maintain Quebec heritage and to assert the precedence of the cultural majority on the other.

The second problem with Bill 94 is that it opens the door wide to refusing accommodation requests based on vague considerations, notably a generic defence of interference with the operations of an organization, which is neither defined nor limited. These and similar concerns were raised in 2010 by the Bâtonnier of Quebec in an open letter. They appear to have been largely ignored to date.⁴⁰

Mind the Gaps: Culturalisms v. Rights

Multiculturalism is criticized for many things, including characteristics and features that it actually does not possess. The first erroneous assertion is that it is about "le Canada anglais". In fact, multiculturalism was an outcome of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism and evolved as a policy, a constitutional principle and then a law to recognize and affirm the contributions of groups *other than* the English and French settler groups, as well as their participation and role in Canadian society.⁴¹

But multiculturalism is said to have other gaping defects not only in Québec but also across Canada: it is accused of lacking a vision for Canadian society. And of being unable to assert any claim over harmful traditional practices or cultural practices that are illegal, sexist or contrary to public policy. Multiculturalism is further accused of encouraging ghettoization and inhibiting the transference of Canadian values.

I am aware of no empirical support for these claims. Harmful gender-specific practices such as female genital mutilation, as well as far less dramatic practices - are prohibited in Canada by criminal law. Gender-specific-violence is a criminal offence. Sexist and discriminatory behaviour is illegal in Canada, and has been for decades.

The problem is not that multiculturalism encourages relativism: the problem occurs when any form of culturalism is severed from human rights law with the precise result that the

⁴⁰ M^e Pierre Chagnon, bâtonnier du Québec, April 30, 2010. Online: <http://www.barreau.qc.ca/nouvelles/index.html>.

⁴¹ See Maxwell Yalden, *Transforming Rights: Reflections from the Front Lines* (Toronto, University of Toronto Press, 2009) at p.32-56.

critics complain of. When culturalisms are cut off from their normative roots, they lose their normative ballast.

This has implications outside Quebec: at the international level, culture-based claims can be used to shield human rights violations. A few States fend off human rights claims through arguments that their practices are or should be shielded by traditional culture and by their heritage.⁴² They agree that certain practices may be illegal, but heritage, culture or religion (or combinations of these) make it difficult to eradicate harmful practices. When a society seeks to use its own "heritage" as a lawful shield, it is essentially using heritage as an excuse for human rights violations. Given that many culture-based claims are directed specifically against women in other countries, it would be ironic indeed if Quebec, such a strong supporter of women's equality, would choose to adopt a heritage-based policy and thereby provide ammunition to religious extremists who use the same argument against women's rights.

As for claims of ghettoization, multiculturalism is better understood not as a refuge for those who would retreat to ghettos, but as a refusal to place a single culture at the apex of Canadian society. That is a long way from encouraging ghettoization. Indeed, multiculturalism was designed to prevent ghettoization, not encourage it.

Interculturalists also complain that immigration has threatened Quebec's specificity or the French language. Again, there is no empirical evidence to support this and, indeed, French remains the *de facto* and *de jure* common language in Quebec. Quebec was the first province in Canada to exercise control over its immigrant selection, admitting many immigrants who neither look nor sound like the dominant cultural group. This is what is causing both the resentment and the concern for preserving what are perceived as historic norms in Quebec.

A related concern is that although most Anglophones in Quebec support the importance of promoting and protecting French as the common language, interculturalism does not accord a similar recognition or affirmation to historic English communities. Interculturalism as it is

⁴² A significant number of reservations is made to the Convention on the Elimination of Discrimination against Women on religious grounds, for example. CEDAW has among the largest number of reservations to any of the core UN human rights treaties when it comes to women's equality rights.

currently articulated in Quebec fails to recognize, let alone affirm, the historic and contemporary realities of English-speakers in relation to their rights.⁴³

A major gap in both forms of culturalism is the exclusion of Aboriginal peoples. Any satisfactory account of a cultural policy must include Aboriginal peoples. The Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism explicitly but reluctantly excluded First Nations peoples from its work, because the issue was not included in its terms of reference. Interculturalism also declines to take on this question, for the reason that First Nations insist upon being dealt with as "nations" and not as "cultures" or racial minorities. This is true, but Aboriginal cultural recognition through an inclusive approach should be especially acceptable to Quebec, of all Canadian provinces, since Quebec has successfully asserted its right to be treated as a nation.

These areas offer challenges to Canada and more specifically to Quebec as it moves forward in an attempt to be more coherent and holistic in its approach to different cultures, while recognizing the specificities of particular groups.

Conclusion

Canada has a relatively successful track record in building societies that are open, pluralistic and positive. Many specific policies and structures have been developed over the years in Canada, which are products of federalism: linguistic rights, religious rights and Aboriginal rights. As the divisions between these regimes and human rights dissolve, pressure will be placed on human rights mechanisms and social policies more generally to respond in a more integrated and positive way.

The answers do not lie in Europe. Exchange and dialogue are always important, but Quebec has much more in common with the rest of Canada, especially with regard to Aboriginal issues and immigration. Canada also has comparative advantages related to the relatively recent history of our country and openness to pluralism that is part of who we are, and not a new lesson that we are struggling to learn.

⁴³ For an interesting study of the particular issue of "minorities within minorities, see Avigail Eisenberg and Jeff Spinner-Halev, eds, *Minorities within Minorities: Equality, Rights and Diversity* (Cambridge, Cambridge University Press, 2005).

Restrictive forms of culturalism that are based on preserving the dominance of a particular cultural group are not a satisfactory basis on which to develop public policy. The danger of the current dialogue is that efforts by well-meaning people are being deployed for different, political agendas.

Neither multiculturalism nor interculturalism as currently formulated provides a complete answer to the concerns raised in Quebec. Nonetheless, there are markers for the way forward: culturalism policies must be a coherent reflection of contemporary society, but they must also be consistent with Charter rights, human rights laws in general and equality rights in particular. Section 1 of the Charter provides for the flexibility and equilibrium that should prevail in any public policy that distinguishes between groups of people based on their social differences:

The Canadian Charter of Rights and Freedoms guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

Getting the balance right is not an easy business. Section 1 is one of the most frequently-interpreted provisions of the Charter and for good reason. It introduces the notion of reasonableness and flexibility and this is a case-by-case exercise. This unique and Canadian sense of reasonableness is one that should inform the spirit and the letter of any legislative initiatives that aim to preserve a range of diverse cultures and ensure the respect, protection and fulfillment of human rights. Equality rights are at the centre of these efforts in Quebec as they are in every other part of the country.



Symposium international sur l'interculturalisme

DIALOGUE QUÉBEC-EUROPE

Montréal

Du 25 au 27 mai 2011

La capacité de l'Europe à accommoder les autres cultures : la diabolisation de l'interculturalisme ?

Contribution au chapitre 2 :
Les droits à la lumière de l'interculturalisme

Frédérique Ast

Juriste senior auprès du Défenseur des droits, Paris

Notice biographique

Docteure en droit, Frédérique Ast est juriste senior auprès du Défenseur des droits (ex-Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité). Elle instruit les réclamations individuelles des victimes et est rapporteure sur des dossiers relatifs à toutes les formes de discrimination (sexe, origine, handicap, santé, orientation sexuelle, religion, situation de famille).

Frédérique Ast a développé une expertise en matière de droit européen et français des discriminations et notamment des discriminations religieuses. Elle est l'auteur de nombreuses publications sur ces thématiques. En dernier lieu, elle a publié un article intitulé «La contribution du droit de la non-discrimination au pluralisme religieux : regards croisés des juridictions européennes et françaises et de la HALDE» (in Duarte B., *Manifester sa religion : droits et limites*, Fév. 2011, L'Harmattan, Paris). Elle a aussi contribué, au sein du Conseil de l'Europe, à la rédaction d'un guide méthodologique sur les compétences interculturelles dans les services publics (à paraître en 2011). Elle est récemment intervenue dans un séminaire organisé par les Universités de Cadix et de Bilbao à propos des implications de la diversité religieuse sur les politiques publiques en France, au Québec et en Espagne.

Elle a organisé en septembre 2011 à Paris une conférence sur les discriminations religieuses en Europe.

La capacité de l'Europe à accommoder les autres cultures : la diabolisation de l'interculturalisme ?

Conformément à la Déclaration de Fribourg sur les droits culturels du 7 mai 2007 ⁽¹⁾, la culture recouvre « *les valeurs, les croyances, les convictions, les langues, les savoirs et les arts, les traditions, institutions et modes de vie par lesquels une personne ou un groupe exprime son humanité et les significations qu'il donne à son existence et à son développement* ». Elle forge le ciment de l'identité culturelle entendue, par ce même texte, comme « *l'ensemble des références culturelles par lesquelles une personne ou un groupe se définit, se manifeste et souhaite être reconnue dans sa dignité* ».

La diversité culturelle n'est pas un phénomène nouveau en Europe. Mais les flux migratoires récents l'ont accentuée. En effet, ces dernières décennies, de plus en plus de migrants et de demandeurs d'asile du monde entier sont venus s'installer sur le vieux continent. Ils représenteraient aujourd'hui quelques 10% de la population européenne (soit 70 millions de personnes). Sur le territoire de l'Union européenne composé de 27 États à ce jour, on compterait 40% d'étrangers d'origine extra-communautaire ⁽²⁾.

Face à la pluralité de cultures et la démultiplication des identités culturelles qui en résultent, la définition ou redéfinition des règles du « vivre-ensemble » s'impose désormais comme une priorité sur le territoire européen. Selon les États, les modèles d'intégration choisis sont cependant fort variés. Certains ont fait le choix du multiculturalisme, d'autres de l'assimilationnisme, d'autres encore ont opté pour le communautarisme ou l'interculturalisme. Face au récent constat d'échec du multiculturalisme en Europe, les 47 États membres du Conseil de l'Europe semblent avoir souhaité se tourner vers « *la démarche interculturelle comme le modèle de gestion de la diversité culturelle ouvert sur l'avenir* » ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Ce texte a été rédigé pour l'Unesco par le « groupe de Fribourg » qui est une émanation de l'Institut interdisciplinaire d'éthique et des droits de l'homme de l'Université de Fribourg, en Suisse. Ce texte a été adopté comme document de travail par le Comité ad hoc pour la protection des minorités nationales. Pour une autre définition (plus restreinte) de la culture, se référer à la Conférence de l'Unesco sur les politiques culturelles (Mexico, 1982).

⁽²⁾ Chiffres 2010. Sources : EUROSTAT, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-094/EN/KS-SF-09-094-EN.PDF, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-16122009-BP/EN/3-16122009-BP-EN.PDF et United Nations Population Division, <http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=2>, cité in Conseil de l'Europe, Pour construire une culture institutionnelle inclusive, Guide méthodologique sur les compétences interculturelles dans les services sociaux, Ed. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, Septembre 2011, 71 p., spéc. p. 8

⁽³⁾ Ministres des Affaires Étrangères du Conseil de l'Europe, Livre blanc sur le dialogue interculturel, « Vivre ensemble dans l'égalité », Strasbourg, 7 mai 2008, 70 p., spéc. p. 3 ; http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/source/white%20paper_final_revised_fr.pdf

Selon la définition retenue par la Commission Bouchard-Taylor (Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, Québec), l'interculturalisme peut être entendu comme « *une politique ou un modèle préconisant des rapports harmonieux entre cultures, fondés sur l'échange intensif et axés sur un mode d'intégration qui ne cherche pas à abolir les différences tout en favorisant la formation d'une identité commune* » ⁽⁴⁾. Il s'agit d'un mode de gouvernance démocratique du pluralisme composé d'individus et de groupes ayant des origines et un patrimoine ethnique, culturel, religieux et linguistique différents.

Cette approche du « vivre-ensemble » dans l'égale dignité est celle qui est prônée, au moins sur le plan des principes, par la Cour européenne des droits de l'homme. En effet, selon une jurisprudence constante, « *Pluralisme, tolérance et esprit d'ouverture caractérisent une société démocratique. (...) La démocratie ne se ramène pas à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité ; elle commande un équilibre qui assure aux minorités un juste traitement et qui évite tout abus d'une position dominante* » ⁽⁵⁾. A cet égard, l'État a la responsabilité d'assurer que des groupes différents se tolèrent sans éliminer les causes d'éventuelles tensions sociales ⁽⁶⁾. Ainsi, la défense des traditions culturelles et des symboles historiques et culturels correspondant à la culture dominante ne peut pas constituer un but légitime pour refuser d'enregistrer une association culturelle appartenant à la culture minoritaire ⁽⁷⁾.

Mais les enjeux de l'interculturalisme dépassent largement ce type de situation. Ce mode de gouvernance conduit à repenser nos structures sociales, apparemment égalitaires qui, en fait, risquent de perpétuer de profondes inégalités parce qu'elles font abstraction de la diversité des personnes et des situations. En effet, les individus sont soumis à des règles communes dont certaines reflètent la culture hégémonique et ne sont donc pas neutres. Dès lors, une politique aveugle aux différences culturelles peut ainsi, et ce, même de manière non intentionnelle, devenir discriminatoire. Dès lors, l'interculturalisme pose la question de savoir

⁽⁴⁾ V. le glossaire du Rapport final, BOUCHARD (G.) & TAYLOR (C.), Rapport intitulé « Fonder l'avenir, Le temps de la conciliation », Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2008, 310 p., <http://www.accommodements.qc.ca/documentation/rapports/rapport-final-integral-fr.pdf>

⁽⁵⁾ CEDH 13 août 1981 *Young, James et Webster c/ Royaume-Uni*, Req. n°7601/76 et 7806/77, parag. 68 ; pour un exemple plus récent, CEDH 7 juillet 2011 (G. C.) *Bayatyan c/ Arménie*, Req. n°23459/03, parag. 126

⁽⁶⁾ V. CEDH 14 décembre 1999 *Sérif c/ Grèce*, Req. n°38178/97 ; CEDH 26 octobre 2000 *Hassan et Tchaouch c/ Bulgarie*, Req. n°30985/96 ; CEDH 13 décembre 2001 *Eglise métropolitaine de Bessarabie et al. c/ Moldova*, Req. n°45701/99

⁽⁷⁾ CEDH 10 juillet 1998 *Sidiropoulos c/Grèce*, Req. n°45701/99

si certaines règles communes ne doivent pas être ajustées pour répondre aux besoins de nouveaux groupes ayant droit de cité. La déclinaison juridique de ce modèle d'intégration conduirait, en effet, à « *prendre acte des différences, [à] tenir compte d'appartenances constitutives des identités individuelles et même [à] faire une place aux identités collectives* »⁽⁸⁾.

Traditionnellement, la réconciliation entre « le droit à l'indifférence » et « le droit à la différence » a pris la forme de la reconnaissance de droits culturels aux minorités et aux peuples autochtones ⁽⁹⁾. Après la chute du mur et la balkanisation subséquente du continent européen, le Conseil de l'Europe s'est ainsi doté de deux instruments juridiques majeurs, à savoir la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ratifiée par 39 États) et la Charte des langues régionales ou minoritaires (ratifiée par 25 États) ⁽¹⁰⁾. Ces textes ont pour ambition de créer les conditions propres à permettre à toute personne appartenant à une minorité d'exprimer, de préserver et de développer son identité.

Toutefois, l'objectif de cohésion sociale devrait dépasser une vision réductrice de la société conçue de manière binaire entre majorité et minorités. Ces groupes ne sont ni homogènes, ni forcément en opposition. Dans leur *Déclaration d'Opatija* (2003), les Ministres européens de la culture ont d'ailleurs dénoncé le caractère stigmatisant de ce schéma qui classe les cultures et les communautés, « *au point que les comportements sociaux et les stéréotypes culturels sont associés au statut respectif des différents groupes* » ⁽¹¹⁾.

L'interculturalisme semble, au moins en apparence, écorner l'idéal universaliste abstrait où les normes communes font totalement abstraction de caractéristiques identitaires des individus, telles que leur culture, leur langue, leur religion, leur origine afin de les prémunir contre toutes formes de discriminations. En réalité, il consiste à garantir le respect du droit à l'identité culturelle dans un cadre universaliste. Tout un chacun peut en réclamer le bénéfice, qu'il appartienne ou non à une minorité, dans la mesure où cette identité n'est pas contraire à la dignité humaine, aux droits de la personne et aux libertés fondamentales.

⁽⁸⁾ LOCHAK (D.), *Le droit et les paradoxes de l'universalité*, PUF, Coll. Les voies du droit, Paris, 2010, 254 p., spéc. p. 116

⁽⁹⁾ BENOÎT-ROHMER (F.), *La question minoritaire en Europe : vers un système cohérent de protection des minorités nationales*, Institut international de la Démocratie, Ed. Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1996, 183 p.

⁽¹⁰⁾ BENOÎT-ROHMER (F.), *Les minorités. Quels droits ?*, Ed. Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1999, 174 p.

⁽¹¹⁾ Conférence des Ministres européens responsables des Affaires culturelles - 20 - 22 octobre 2003 - Opatija, Croatie, Déclaration pour le dialogue interculturel et la prévention des conflits, <http://www.coe.int/T/F/Com/Dossiers/Conferences-ministerielles/2003-Culture/declaration.asp>

L'arsenal juridique actuel existant en Europe permettrait de garantir les droits culturels des individus. Au-delà des instruments visant à protéger les droits des minorités, des dispositions juridiquement contraignantes interdisent les discriminations indirectes et directes, qu'il s'agisse de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme ou du Protocole n° 12 interdisant la discrimination (fondée notamment sur la race, la couleur, la langue, la religion, l'origine, l'appartenance à une minorité nationale, etc.) dans le cadre du Conseil de l'Europe, ou l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux ainsi que les directives 2000/43 et 2000/78 (interdisant respectivement les discriminations fondées sur la race et l'origine d'une part, et la religion et les convictions, d'autre part) au sein de l'Union européenne. Cet arsenal est d'ailleurs complété de nombreuses mesures de «soft law» relatives au multilinguisme, à la liberté religieuse ou encore à la minorité Rom ⁽¹²⁾.

Pour autant, ce potentiel juridique est resté très peu exploité pour garantir des droits culturels à ce jour. D'aucuns ont d'ailleurs désigné les droits culturels de « parents pauvres » des droits fondamentaux ⁽¹³⁾. Le juge de l'Union européenne n'a pas encore véritablement eu l'opportunité de se prononcer sur ces questions, contrairement à la Cour européenne des droits de l'homme qui a largement ignoré les requérants qui l'avaient saisie pour n'avoir pas pu exprimer leur identité culturelle.

Faut-il en déduire que l'Europe n'est pas prête, concrètement, à accommoder les autres cultures ? Il le semble même s'il faut nuancer cette idée. Dans sa recherche d'« *un juste équilibre* » entre les intérêts divergents de la communauté et le droit individuel du requérant, il est rare que le juge européen accepte de déroger à la règle commune qui, généralement, correspond à la culture majoritaire. Ce n'est qu'exceptionnellement qu'il exige un traitement différencié de certains individus sous peine de discrimination pour corriger des inégalités de

⁽¹²⁾ Voir notamment dans le cadre du Conseil de l'Europe, la Recommandation 1962 (2011) de l'assemblée parlementaire sur la dimension religieuse du dialogue interculturel du 12 avril 2011, <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/tal1/FREC1962.htm>; Voir aussi dans le cadre de l'UE, la Résolution du Parlement européen du 24 mars 2009 sur le multilinguisme : un atout pour l'Europe et un engagement commun, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0162+0+DOC+XML+V0//FR>; ou encore la Résolution du Parlement européen du 9 mars 2011 sur la stratégie européenne pour l'intégration des Roms, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0092+0+DOC+XML+V0//FR>

⁽¹³⁾ MEYER-BISCH (P.), « Les droits culturels. Une catégorie sous-développée des droits de l'homme », *Revue Internationale de Droit Comparé*, Vol. 46, n° 4, année 1994, p. 1206 ; KAMWANGA KILIYA (D.), La protection des droits culturels dans la construction européenne : un parent pauvre des droits fondamentaux ?, Mémoire de Master Complémentaire en Analyse Interdisciplinaire de la Construction européenne, Université de Liège, 2008, <http://www.memoireonline.com/09/09/2710/La-protection-des-droits-culturels-dans-la-construction-europeenne-un-parent-pauvre-des-dro.html>

fait. Nos développements illustrent ce propos au sujet des accommodements linguistiques et religieux ainsi que ceux relatifs au mode de vie traditionnel et aux rites de la minorité Rom⁽¹⁴⁾.

I) Le refus quasi-absolu d'accommoder la diversité linguistique

L'unité linguistique est apparue au moment de la création des États-Nations. Les États modernes en ont fait un facteur essentiel dans la construction de l'identité nationale. Ce phénomène a d'ailleurs resurgi après la chute du mur : les anciennes Républiques soviétiques sont entrées dans une logique nationaliste de promotion de leur langue après avoir été sous domination russe. L'unification linguistique ne se fait pas toujours sans heurts, de sorte que certains États reconnaissent un statut officiel à plusieurs langues.

La Convention européenne des droits de l'homme comporte deux dispositions relatives à l'emploi des langues dans le cadre de l'interdiction des arrestations arbitraires et du droit à un procès équitable effectif ⁽¹⁵⁾. Ainsi, l'article 5, paragraphe 2, dispose que « *toute personne arrêtée doit être informée (...) dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle* ». L'article 6 prévoit également que « *tout accusé doit être informé dans une langue qu'il comprend (...) de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui* » et a le droit de « *se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience* ».

Toutefois, ces textes ne permettent pas de protéger la diversité linguistique en tant que telle. Ils viennent seulement garantir l'effectivité d'autres droits fondamentaux. La Cour limite l'interprétation de ces clauses à l'accès à un service de traduction dans la seule hypothèse où les intéressés n'ont pas une connaissance suffisante de la langue officielle. Ainsi, « *un membre d'une minorité linguistique ne peut se plaindre de n'avoir pas le droit de faire usage de sa propre langue devant les tribunaux utilisant la langue de la majorité* » ⁽¹⁶⁾.

Selon une jurisprudence constante, le droit de se servir de la langue de son choix dans ses rapports avec toutes les institutions publiques, qu'il s'agisse de sa langue maternelle ou

⁽¹⁴⁾ Sur ce sujet, v. POULTER (S.), « The Rights of Ethnic, Religious and Linguistic Minorities », *European Human Rights Law Review*, 1997, n°3, pp. 254-264 ; RINGELHEIM (J.), « Le multiculturalisme au miroir de la jurisprudence de la Convention européenne des droits de l'homme », l'Observateur des Nations Unies, 2007, vol. 23, n° 2 ; http://crdho.cpdf.ucl.ac.be/documents/autres.documents/Multiculturalisme_Obs-NU-23.pdf

⁽¹⁵⁾ V. également CEDH 5 février 2002 *Conka c/ Belgique*, Req. n°51564/99 au sujet de la difficulté à contacter un avocat compte tenu de la présence d'un seul interprète au commissariat pour aider des dizaines de familles tziganes mais qui n'est pas resté avec elles au centre fermé.

⁽¹⁶⁾ Comm.E.D.H. 21 octobre 1993 *Mehmet Mehdi Zana c/Turquie*, Req. N° 18954/91

usuelle, « *sort du cadre de la Convention* » ⁽¹⁷⁾. Seule la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ⁽¹⁸⁾ consacre comme « *un droit imprescriptible* » le droit de pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique.

Le droit d'utiliser une langue autre que la langue officielle de l'État concerné dans le cadre public ne peut être invoqué que dans des situations exceptionnelles ⁽¹⁹⁾. En principe, les États jouissent d'une liberté pratiquement discrétionnaire concernant les contraintes linguistiques que la Cour européenne justifie comme un moyen d'assurer le fonctionnement normal des institutions nationales.

A) Le refus d'aménagement linguistique concernant l'expression politique

La Cour refuse tout accommodement linguistique concernant la vie politique. En effet, la Convention ne garantit pas la liberté pour un élu de s'exprimer dans la langue de son choix au sein de l'organe représentatif dont il est membre et qui est également celle de ses électeurs que ce soit pour « *faire ses déclarations ou exprimer son vote* » ⁽²⁰⁾.

Dans un arrêt *Podkolzina c/ Lettonie* ⁽²¹⁾, la requérante, membre de la minorité russophone en Lettonie, se plaignait d'avoir été radiée de la liste des candidats aux élections législatives en raison de sa connaissance insuffisante de la langue officielle du pays, le letton. Titulaire d'un certificat de connaissance de la langue d'État, régulier et valide, elle avait subi le contrôle inopiné d'une inspectrice sur son lieu de travail puis avait été sommée de faire une dissertation en letton. Nerveuse, elle avait fini par déchirer sa copie. Un procès-verbal avait alors été établi selon lequel elle ne maîtrisait pas la langue officielle au niveau requis pour se présenter aux élections.

⁽¹⁷⁾ Comm.EDH 15 juillet 1965 *Habitants de Leeuw-St Pierre c/ Belgique*, Req. n°2333/64 ; Comm.EDH 26 juillet 1963 *Ving-trois habitants d'Alsemberg et de Beersel c/ Belgique*, Req. n°1474/62 ; Comm.EDH 12 décembre 1985 *Fryske Nasjonale Partij c/ Pays-Bas*, Req. n°11100/84 ; Comm.EDH 29 juin 1994 *Pahor c/ Italie*, Req. n°19927/92

⁽¹⁸⁾ Pour un aperçu complet, v. Council of Europe, *Minority language protection in Europe : into a new decade*, Regional or Minority languages, n° 8, Council of Europe Publishing, Strasbourg, April 2010, 205 p. ; HOGAN-BRUN & WOLFF (S.), *Minority Languages in Europe –Frameworks, Status, Prospects*, New York, Palgrave Macmilland, 2004, 238 p.

⁽¹⁹⁾ DE WITTE (B.), "Droits fondamentaux et protection de la diversité linguistique", in PUIER (P.) & WOERHRLING (J.) (sous la dir.), *Langue et droit/ Language and Law*, Actes du 1^{er} Congrès de l'Institut international de droit linguistique comparé, Montréal, Wilson et Lafleur Itée, 1989, pp. 85-101

⁽²⁰⁾ Comm.EDH 17 mai 1985 *Clerfayt, Legros et al. c/ Belgique*, Req. n°19650/83 au sujet d'élus francophones dans des communes proches de Bruxelles, largement peuplées de francophones mais appartenant à la région de langue néerlandaise.

⁽²¹⁾ CEDH 9 avril 2002 *Podkolzina c/ Lettonie*, Req. n°46726/99

La Cour n'a pas remis en cause cette exigence linguistique en tant que telle ⁽²²⁾. Selon elle, l'obligation posée aux candidats aux élections législatives d'avoir une connaissance suffisante de la langue officielle poursuit un but légitime. Il s'agit par là-même d'assurer un bon fonctionnement parlementaire, avec une langue unique de travail. Cette exigence permet aux élus de participer activement au travail de l'assemblée et de défendre efficacement les intérêts de leurs électeurs

Plus récemment, la Cour a réitéré sa position dans une affaire *Sabrina Birk-Lévy c/ France* ⁽²³⁾ concernant l'interdiction faite aux représentants de l'Assemblée de la Polynésie française de s'exprimer en tahitien lors des séances de cette assemblée. La loi portant sur le statut d'autonomie de la Polynésie française, tout en reconnaissant la langue tahitienne comme « *élément fondamental de l'identité culturelle* », dispose que le français est la langue officielle et que son usage s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public, ainsi qu'aux usagers dans leurs relations avec les administrations et services publics. La Cour a jugé irrecevables les arguments selon lesquels l'obligation d'utiliser le français dans l'hémicycle restreignait indûment la liberté d'expression des députés et constituait une discrimination à leur égard ainsi qu'à l'égard de tous les Polynésiens, qui utilisent quotidiennement le tahitien.

La solution adoptée par la Cour peut paraître une solution de bon sens. Dans un souci de grand pragmatisme, il est essentiel pour une démocratie de fonctionner avec une langue de travail clairement définie pour des raisons pratiques évidentes. On peut tout de même s'interroger sur la proportionnalité de cette solution qui balaie tout droit de cité aux personnes parlant une langue minoritaire surtout lorsqu'il s'agit de leur refuser purement et simplement l'accès au droit de se porter candidat à des élections. En effet, ce type de mesure risque de menacer l'effectivité même d'un droit fondamental. L'obligation de respecter le monolinguisme est susceptible d'exclure des candidats qui ne parleraient parfaitement qu'une langue minoritaire. Cela est d'autant plus vrai que la maîtrise du verbe et de la rhétorique est une qualité valorisée dans la sphère politique.

Même si l'on peut entendre que certains États souhaitent promouvoir leur langue (tels que les États baltes après des décennies de domination russophone), la participation effective

⁽²²⁾ Finalement, la Lettonie a été condamnée par la Cour dans cette affaire mais uniquement parce qu'en l'espèce, les conditions du contrôle de connaissances linguistiques avaient manqué d'objectivité et d'impartialité.

⁽²³⁾ CEDH 21 septembre 2010 *Sabrina Birk-Lévy c/ France*, Req. n°39426/06

à la vie publique et l'intégration effective des minorités linguistiques passent néanmoins par l'inclusion des groupes minoritaires à la gestion des affaires publiques. D'ailleurs, lors des négociations précédant l'adhésion de la Lettonie à l'Union européenne, le Parlement européen notait que « *l'insuffisance des ressources financières et humaines à affecter aux services de traduction et le fait que la population russophone ne maîtrise guère le letton pouvaient entraîner une discrimination de fait de cette population dans ses rapports avec les autorités publiques* » ⁽²⁴⁾. En outre, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités a également estimé que le fait de subordonner le droit de se porter candidat à une connaissance technique de la langue officielle était contraire à la Convention-cadre ⁽²⁵⁾. Depuis l'adoption de la loi sur les élections parlementaires du 9 mai 2002, l'exigence d'avoir un niveau de maîtrise élevé de la langue lettone pour toute personne participant à des élections parlementaires a ainsi été supprimée ⁽²⁶⁾.

B) Le refus de principe des aménagements linguistiques dans les relations avec l'administration

Au-delà du fonctionnement de la vie politique, la Convention ne garantit pas non plus le droit d'utiliser une langue déterminée dans les rapports avec les autorités publiques.

Ainsi, la Cour a jugé qu'un requérant n'avait aucun droit, en vertu de la CEDH, de se défendre dans une procédure civile dans une langue autre que la langue officielle du pays, à savoir le russe en Lettonie ⁽²⁷⁾. De même, est irrecevable le recours d'un Irlandais qui contestait le fait de devoir remplir un formulaire de demande d'allocation sociale en gaélique alors qu'il ne maîtrisait pas cette langue et recevait jusque là, un exemplaire en anglais ⁽²⁸⁾.

⁽²⁴⁾ Résolution du Parlement européen sur l'état d'avancement des négociations d'adhésion (COM(2001) 700 – C5-0024/2002- 2002/2023(COS)),
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2002-0190+0+DOC+XML+V0//FR>

⁽²⁵⁾ Voir respectivement les Avis du 21 février 2003 et du 14 septembre 2001, parag. 55 sur la Lituanie et l'Estonie qui connaissaient le même système, ACFC/INF/OP/I(2003) 008 et ACFC/INF/OP/I(2002) 005 ; voir également l'Avis sur l'Estonie du 22 juillet 2005, ACFC/INF/OP/II(200) 001 ; Pour une vision plus générale, TRIFUNOVSKA (S.), « Monitoring of Linguistic Rights of Minorities under the European Charter and the Framework Convention », II Mercator International Symposium: Europe 2004: A new framework for all languages?, <http://ciemen.org/mercator/pdf/simp-trifunovska.pdf>

⁽²⁶⁾ Annexe à la Résolution du Comité des ministres, ResDH(2003)124 du 22 juillet 2003. Informations fournies par le Gouvernement de la Lettonie lors de l'examen de l'affaire *Podkolzina* par le Comité des Ministres

⁽²⁷⁾ CEDH 10 janvier 2002 *Kozlovs c/ Lettonie*, Req. n°50835/99

⁽²⁸⁾ Comm.EDH 13 juillet 1970 *X c/ Irlande*, Req. n°4137/69

Par ailleurs, dans deux arrêts du 7 décembre 2004, *Mentzen alias Mencena c/ Lettonie* et *Kuharec alias Kuhareca c/ Lettonie*, la Cour s'est prononcée sur la question de savoir si la promotion ou la protection de la langue officielle constituait un objectif légitime permettant de restreindre le droit au nom lorsqu'il est d'origine étrangère. Selon le juge européen, chaque État contractant est, en principe, libre d'imposer et de réglementer l'usage de sa ou ses langues officielles dans les pièces d'identité et les autres documents officiels. Sa marge d'appréciation en la matière est particulièrement large en l'absence de consensus en Europe compte tenu de « *la diversité des facteurs historiques, linguistiques, religieux ou culturels qui influencent les règles relatives aux noms et prénoms* » ⁽²⁹⁾.

En l'espèce, deux requérantes, respectivement d'origine allemande et russe, alléguaient que la manière dont leur nom de famille était transcrit sur leur passeport letton, à la suite de leur mariage, portait atteinte à leur droit au respect de la vie privée et familiale, garanti par l'article 8 de la Convention. En effet, leurs noms de famille d'origine avaient été transcrits de manière phonétique et avaient été adaptés grammaticalement au détriment de l'orthographe d'origine (« Mentzen » devenant « Mencena » et « Kuharec » devenant « Kuhareca »). Cette modification était suffisamment importante pour que les requérantes soient parfois contraintes de s'expliquer sur leur identité et sur l'équivalence des deux graphies. Cette situation leur causait des difficultés tant dans leur vie sociale que professionnelle. Toutefois, les autorités admettaient l'équivalence juridique des deux versions graphiques et permettaient d'indiquer, dans le passeport, la graphie d'origine des patronymes.

La Cour n'a pas considéré ces désagréments comme suffisamment graves et disproportionnés ⁽³⁰⁾ par rapport à la poursuite d'objectifs légitimes tels que d'assurer un usage correct de la langue dans la documentation officielle ou encore préserver et développer la langue officielle surtout après les cinquante années du régime soviétique.

Cette approche a été réitérée dans plusieurs affaires subséquentes.

⁽²⁹⁾ CEDH 11 septembre 2007 *Bulgakov c. Ukraine*, Req. n°59894/00

⁽³⁰⁾ Pour un autre exemple, v. CEDH 25 septembre 2008 *Alain Baylac-Ferrer et Mme Nathalie Suarez c/France*, req. n° 27977/04 concernant le refus des autorités françaises d'enregistrer le prénom d'un enfant suivant l'orthographe catalane (en l'occurrence, il s'agissait d'un accent aigu sur le « i »). La Cour rejette le recours notamment en se fondant sur l'absence de réelles difficultés à identifier l'enfant.

Dans l'arrêt *Kemal Taşkın et autres c. Turquie* ⁽³¹⁾, les requérants turcs d'origine kurde se plaignaient de n'avoir pas pu orthographier leur prénom comme ils le souhaitent, car ils comportaient des caractères inconnus de l'alphabet officiel turc. La Cour a rappelé que le choix de la langue officielle tout comme le choix d'un alphabet national était lié à des considérations d'ordre historique et politique. Dès lors, l'imposer pour orthographier des prénoms avait pour finalité la défense de l'ordre et la protection des droits d'autrui. Selon la Cour, cette convention d'écriture répond à la volonté de préserver l'unité linguistique dans les relations avec l'administration et les services publics et doit donc être considérée comme objective et raisonnable.

La Cour ne fait pas davantage droit aux griefs des requérants tirés d'une éventuelle discrimination fondée sur leur origine ethnique. En effet, elle dit ne pas être certaine que les requérants, en tant que personnes souhaitant changer leurs prénoms, se trouvent dans une situation analogue à celles de personnes ayant des pièces d'état civil établies par d'autres États selon leurs propres règles.

Ce n'est que de manière marginale que le droit de pouvoir utiliser sa langue maternelle a pu être légitimement revendiqué. Par exemple, la Cour a condamné la Turquie au sujet de la « turquisation » d'un prénom kurde (« Güzel » au lieu de « Gözel ») dans un cas extrême où aucune législation clairement établie ne prévoyait une telle modification et où l'État défendeur n'avait pas pu justifier de cette pratique ⁽³²⁾. Elle note « *d'autant plus qu'en l'espèce rien n'indiqu[ait] que la modification du prénom de la requérante était susceptible de troubler l'ordre ou un quelconque intérêt public* ».

On notera que la directive 2000/43 interdisant les discriminations fondées sur l'origine ethnique et la race ne couvre pas non plus la retranscription, selon les règles de graphie de la langue officielle nationale, des noms et prénoms tels qu'ils figurent dans les actes d'état civil. Toutefois, le juge de l'Union a jugé que de telles règles risqueraient d'entraver la liberté de circulation des personnes (prévue par l'article 21 du TFUE). Cela pourrait viser le cas d'un couple marié de citoyens de l'Union qui ne pourrait pas modifier le nom de famille commun tel qu'il figure dans les actes d'état civil délivrés par l'État membre d'origine qui est le leur

⁽³¹⁾ CEDH 2 février 2010 *Kemal Taşkın et autres c/ Turquie*, Req. n°30206/04, 37038/04, 43681/04, 45376/04, 12881/05, 28697/05, 32797/05 et 45609/05

⁽³²⁾ CEDH 21 octobre 2008 *Güzel Erdagöz c/Turquie*, Req. n°37483/02

(sous une forme respectant les règles de graphie de ce dernier État), si cela emporterait de sérieux inconvénients d'ordre administratif, professionnel et privé et si le refus de modification ne s'avérait pas nécessaire à la protection d'intérêts légitime ou le serait de manière non proportionnée ⁽³³⁾. L'UE a donc également mis d'importants garde-fous pour limiter la possibilité des Européens de voir leur identité retranscrite sur les papiers officiels dans leur État de résidence.

En l'absence de consensus sur les orthographes et alphabets au plan européen, on peut s'interroger sur la position jurisprudentielle actuelle concernant la définition du juste équilibre des intérêts en présence. Le fait de faire prévaloir la préservation des spécificités de la langue officielle sur des éléments déterminants de l'identité individuelle, à savoir le nom et prénom d'origine, poursuit certes une finalité pragmatique. Mais la mise en balance des intérêts n'est pas clairement étudiée par la Cour européenne. Elle ne s'interroge pas sur la proportionnalité du risque à voir coexister plusieurs graphies dans des documents officiels d'un État et le préjudice subi sur les individus dont l'identité est modifiée sans leur consentement.

C) Le refus de principe d'un aménagement linguistique en matière d'éducation

Concernant d'éventuels accommodements linguistiques dans le cadre de l'éducation, la jurisprudence ne donne pas davantage de prise. Si la Cour condamne fermement les États qui sanctionnent de manière disproportionnée les personnes qui revendiquent l'ouverture d'un cours dans une langue locale ⁽³⁴⁾, la Convention européenne n'exige pas pour autant qu'un tel cours soit effectivement mis en place. En effet, elle estime suffisant qu'il y ait un enseignement dans une seule des langues officielles dans le cas où il y en a plusieurs ⁽³⁵⁾ de sorte qu'elle « *semble fermer la porte à toute prise en compte des considérations linguistiques dans l'interprétation du droit à l'instruction* » ⁽³⁶⁾.

L'affaire linguistique Belge ⁽³⁷⁾ a porté sur la requête de belges francophones qui souhaitaient une instruction en langue française alors qu'ils vivaient dans une région

⁽³³⁾ CJUE 12 mai 2011 *Malgožata Runevič-Vardyn, Lukasz Pawel Wardyn*, aff. C-391/09 (minorité polonaise de la République de Lituanie)

⁽³⁴⁾ CEDH 3 mars 2009 *Temel et al. c/ Turquie*, Req. n°36458/02 où la Cour condamne l'exclusion provisoire (pendant deux trimestres) de 18 étudiants de l'Université de Afyon pour avoir demandé, au moyen d'une pétition, la création d'un cours optionnel de langue kurde.

⁽³⁵⁾ C.E.D.H. 23 juillet 1968 *Affaire linguistique belge*, Req. n° 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64

⁽³⁶⁾ RINGELHEIM (J.), Diversité culturelle et droits de l'homme. La protection des minorités par la Convention européenne des droits de l'homme, Bruylant, Bruxelles, 2006, 490 p., p. 198

⁽³⁷⁾ CEDH 23 juillet 1968 *Affaire linguistique belge*, précitée

néerlandophone où l'enseignement public était dispensé dans la langue locale en vertu du principe constitutionnel de la territorialité. Les requérants se plaignaient d'être contraints de placer leurs enfants dans une école locale néerlandophone ou de les faire étudier loin de leur domicile, à Bruxelles ou en Wallonie.

La Cour indique que la Convention ne peut pas être interprétée « *comme reconnaissant à toute personne placée sous la juridiction d'un État, un droit à être instruite dans la langue de son choix* ». Autrement cela « *conduirait à des résultats absurdes, car chacun pourrait ainsi revendiquer une instruction donnée dans n'importe quelle langue dans l'une quelconque des territoires des parties contractantes* ». Elle rejette également l'idée selon laquelle le droit des parents d'exiger que l'enseignement délivré à leurs enfants respecte leurs convictions religieuses et philosophiques (prévu par le Protocole n° 1 additionnel à la CEDH) puisse couvrir les préférences culturelles et linguistiques.

La Cour va jusqu'à considérer que ce système qui vise à réaliser « *l'unité linguistique à l'intérieur des deux grandes régions de la Belgique, dans lesquelles une large majorité de la population ne parle que l'une des deux langues nationales* », poursuit un but légitime. Elle refuse, par ailleurs de reconnaître l'obligation de subventionner, dans une région néerlandophone, des écoles dispensant un enseignement en français, même si cette langue est l'une des langues nationales du pays. Ce n'est que de manière marginale qu'elle relève l'existence d'une discrimination dans six communes autour de Bruxelles où les enfants néerlandophones avaient accès à des écoles enseignant dans leur langue contrairement aux enfants francophones ⁽³⁸⁾.

Le seul arrêt qui semble ouvrir « *une brèche* » ⁽³⁹⁾ concerne l'affaire *Chypre c/ Turquie* ⁽⁴⁰⁾ qui porte sur la fermeture des établissements scolaires dispensant un enseignement en grec dans la partie nord de Chypre (occupée par les troupes turques). Cette situation conduisait à une totale discontinuité du cursus scolaire : si l'enseignement primaire se faisait en langue grecque, l'enseignement secondaire ne pouvait plus être suivi qu'en turc ou en anglais.

⁽³⁸⁾ V. également l'affaire *Skender c/ ex-République de Yougoslavie* qui portait sur la suppression des enseignements en turc contraignant la famille du requérant à déménager, CEDH 10 mars 2005 *Skender c/ ex-République de Yougoslavie*, Req. n°62059/00

⁽³⁹⁾ RINGELHEIM (J.), Diversité culturelle et droits de l'homme. La protection des minorités par la Convention européenne des droits de l'homme, *op.cit.*

⁽⁴⁰⁾ CEDH 10 mai 2001 *Chypre c/ Turquie*, Req. n°25781/94

La Cour rappelle que l'article 2 du Protocole n° 1 qui garantit le droit à l'instruction ne précise pas la langue dans laquelle l'enseignement doit être dispensé afin que ce droit à l'instruction soit considéré comme respecté. Pour autant, elle estime que ce droit fondamental a été méconnu en l'espèce. Elle relève que la possibilité pour les élèves de continuer leur cursus scolaire est en pratique peu réaliste car, par définition, ils n'ont pas un niveau suffisant pour suivre des cours dans les autres langues proposées. La solution de la Cour a sans doute été influencée par le contexte particulier de Chypre et notamment par le danger encouru par les élèves qui auraient dû traverser la frontière pour suivre des cours en grec sans garantie de pouvoir rentrer chez eux par la suite. L'absence totale d'enseignement secondaire pour cette population ne pouvait donc pas être compensée par l'autorisation accordée par les autorités aux élèves de fréquenter des écoles dans le Sud.

Si la jurisprudence de la Cour est animée d'un grand pragmatisme, les solutions auxquelles elle parvient sont, quant à elles, idéologiques. Elle ne cherche pas à repenser les démocraties modernes en dehors d'une totale homogénéité linguistique dont elle n'explique pas en quoi elle serait la seule solution propre à servir l'intérêt public ⁽⁴¹⁾.

Toutefois, la liberté linguistique n'est pas consacrée par la Convention, ce qui est peut-être une clé d'interprétation de cette jurisprudence peu favorable aux requérants qui revendiquent le droit d'établir des relations avec les institutions de leur État dans leur propre langue. Mais c'est un propos à nuancer au vu de la jurisprudence actuelle relative à l'expression religieuse. Bien que la liberté religieuse « *représente l'une des assises d'une société démocratique* » ⁽⁴²⁾ et soit expressément garantie par la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour ne semble pas davantage encline à attribuer un traitement différencié aux personnes de certains groupes religieux.

II) Le refus quasi-systématique de l'accommodement religieux

Selon une jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, le droit au libre exercice de sa religion n'est pas absolu. Il ne permet pas en principe de soustraire un individu à une loi d'application générale. Les motifs impérieux qui permettent de maintenir la règle commune malgré ses effets d'exclusion sur certaines personnes sont

⁽⁴¹⁾ A ce sujet, on consultera l'analyse critique de J. Ringelheim, in RINGELHEIM (J.), *Diversité culturelle et droits de l'homme*, *op.cit.*, pp. 287 et ss.

⁽⁴²⁾ CEDH 25 mai 1993 *Kokkinakis c/ Grèce*, Req n° 14307/88

prévus par l'article 9 paragraphe 2 de la CEDH. Ils concernent le respect de la laïcité qui est reconnu comme une valeur fondamentale des sociétés démocratiques, au même titre que les droits et libertés d'autrui, l'égalité des sexes ou encore la sécurité publique.

À ce jour, les requérants qui ont contesté des mesures d'interdiction de signes religieux dans leur pays n'ont trouvé auprès de la Cour de Strasbourg aucun recours ⁽⁴³⁾. Il en est de même de ceux qui ont cherché à obtenir un aménagement de leur temps de travail lorsqu'il était incompatible avec des prescriptions religieuses. Ce n'est que de manière marginale que la Cour a donné raison à des requérants qui se plaignaient de discriminations religieuses du fait d'un traitement indifférencié à leur égard.

Quant à la position du juge de l'Union sur ces questions, elle n'est pas encore définie. La Cour de justice n'a eu l'occasion de se prononcer que dans une affaire – relativement ancienne - concernant la prise en compte des fêtes religieuses pour l'organisation de concours administratifs européens.

L'affaire *Viven Prais* du 27 octobre 1976⁽⁴⁴⁾ portait sur la compatibilité, au regard du droit de l'Union, de la date des épreuves écrites d'un concours européen coïncidant avec le premier jour d'une fête juive pendant laquelle il est interdit aux fidèles d'écrire. Bien que déboutant la requérante, le juge de Luxembourg a jugé qu'il fallait « *prendre toutes mesures raisonnables en vue d'éviter d'organiser des épreuves à une date à laquelle les convictions religieuses d'un candidat empêcheraient celui-ci de se présenter dès lors qu'(il) a été informé à temps de cet obstacle d'ordre confessionnel* » ⁽⁴⁵⁾. Autrement dit, pour ne pas discriminer (indirectement) les candidats à la fonction publique européenne, les administrations concernées doivent, dans la mesure du possible et dans les limites de la bonne organisation des concours, aménager la date des épreuves.

⁽⁴³⁾ Pour une description plus complète, se reporter à notre article intitulé « L'apport du droit à la non-discrimination à la protection du pluralisme religieux. Regards croisés des juridictions et de la HALDE », in DUARTE (B.), *Manifestation sa religion. Droit et limites*, L'Harmattan, Paris, 2011, 270 p., spéc. pp. 175-241. V. également BRIBOSIA (E.), RINGELHEIM (J.) & RORIVE (I.), « Aménager la diversité : le droit à l'égalité face à la pluralité religieuse », *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, avril 2009, pp. 319-373

⁽⁴⁴⁾ CJCE 27 octobre 1976 *Viven Prais*, aff. 130-75

⁽⁴⁵⁾ *Ibidem*

A) Le refus d'aménager le temps de travail en fonction de prescriptions religieuses

Dans plusieurs affaires, les demandes d'aménagement du temps de travail ont été rejetées au motif que la garantie fondamentale du respect de la liberté religieuse consistait non pas à bénéficier d'une modulation de son emploi du temps mais d'avoir le choix de démissionner. La Cour comme l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme, ont considéré que les requérants se mettaient eux-mêmes dans la situation où ils ne pouvaient pas accomplir les exigences de leur contrat de travail.

Dans l'affaire *X c/ Royaume-Uni* ⁽⁴⁶⁾, un instituteur musulman d'origine indienne s'était vu contraint de démissionner faute de pouvoir disposer de 45 minutes le vendredi en début d'après-midi pour pouvoir prier à la mosquée. Le requérant estimait que la modulation de son emploi du temps n'aurait pas eu d'impact sur les élèves puisqu'il n'était pas titulaire et que sa tâche, qui consistait à donner un enseignement particulier à un groupe d'enfants, n'impliquait pas d'horaire fixe. Il avait même sollicité la possibilité de s'absenter pendant 45 minutes sans solde.

Dans sa décision, l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme relève que l'aménagement d'horaire en cause avait suscité de « *graves difficultés* », sans en expliquer la teneur. Elle a fait observer que le requérant avait toujours la faculté de démissionner et qu'en acceptant des obligations pédagogiques découlant de son contrat de travail, « *il s'(était) mis lui-même dans l'incapacité de travailler (...) et d'assister aux prières du vendredi* ».

Le requérant n'avait invoqué que l'article 9 de la CEDH garantissant la liberté religieuse mais avait notamment plaidé qu'« *un musulman, bon pratiquant, ne pourrait jamais accepter un emploi d'enseignant à plein temps, mais devrait se contenter de la rémunération moindre d'un service à temps partiel* ». Après avoir soulevé d'office la question d'une éventuelle discrimination fondée sur l'article 14 de la CEDH, la Commission européenne des droits de l'homme fit remarquer que d'autres enseignants appartenant à d'autres minorités religieuses n'avaient pas été mieux traités que lui et que, dans la plupart des pays, seules les fêtes religieuses de la majorité de la population sont déclarées jours fériés. Elle en déduisit

⁽⁴⁶⁾ Comm.EDH 12 mars 1981 *X c/ Royaume-Uni*, Req. n° 8160/78

que le requérant n'avait pas « *été traité moins favorablement que les individus ou groupements placés en situation comparable* ». Dès lors, elle conclut à l'absence d'« *apparence de discrimination* ».

C'est ce même raisonnement que l'on retrouve dans l'affaire *Konttinen c/Finlande* ⁽⁴⁷⁾ où l'aménagement de l'emploi du temps du salarié semblait pourtant très raisonnablement envisageable. Il s'agissait d'un opérateur de saisie informatique travaillant pour les chemins de fer finlandais qui avait été licencié pour s'être absenté de son poste pendant une durée cumulée de 39 minutes sur une année de travail. Cinq ans après son embauche, le requérant était devenu membre de l'Église adventiste du 7^{ième} jour dont les adeptes doivent observer le sabbat. Le requérant avait proposé à son employeur de travailler plus longtemps l'été, de permuter en hiver ses horaires du vendredi soir et du vendredi matin et effectuer en été le poste du vendredi soir.

Toutes ses propositions furent rejetées alors même que, compte tenu de ses tâches administratives, sa présence physique à une heure précise n'était pas exigée. La Commission fit la même analyse que dans l'affaire précédente, le fait d'être libre de quitter son emploi étant la « *garantie fondamentale de son droit à la liberté de religion* ». En réponse à l'argument selon lequel le requérant aurait subi une discrimination par rapport à ses collègues qui auraient pu observer le sabbat le dimanche, la Commission a répondu laconiquement qu'il n'avait pas été traité différemment de ses derniers. Elle relève simplement que la législation ne contient aucune disposition « *garantissant aux membres d'une communauté religieuse un droit absolu d'imposer un jour particulier comme leur jour saint* ». Elle en conclut qu'il n'y a « *aucune apparence de violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 9* ».

Cette jurisprudence a été confirmée une nouvelle fois en 1997 dans une affaire *Stedman c/ Royaume-Uni* ⁽⁴⁸⁾. Il s'agissait d'une directrice adjointe d'une agence de voyages qui était obligée de travailler le dimanche un an et demi après son embauche et qui se plaignait de l'incompatibilité de ces nouveaux horaires avec sa confession chrétienne.

Cette position du juge européen n'est pas exempte de critiques. La prétendue garantie fondamentale selon laquelle les salariés peuvent se défaire de la relation de travail - *a fortiori*

⁽⁴⁷⁾ Comm.EDH. 3 décembre 1996 *Tuomo Konttinen c/Finlande*, Req. n° 24949/94

⁽⁴⁸⁾ Comm.EDH 9 avril 1997 *Louise Stedman c/ Royaume-Uni*, Req. n° 29107/95

en l'absence de plein-emploi – paraît dérisoire au regard de la contrainte reposant sur le salarié de devoir renoncer à ses moyens de subsistance. Au contraire, elle s'apparente à un renoncement à exercer une liberté fondamentale ⁽⁴⁹⁾ face à un choix qui n'en est pas un, à savoir se plier à des horaires de travail incompatibles avec sa religion ou sacrifier sa carrière professionnelle pour respecter ses rites. Par ailleurs, le juge refuse de dépasser les apparences de non-discrimination par rapport à une structuration du temps de travail largement inspiré par la religion dominante alors qu'elle défavorise les personnes d'autres confessions.

Il n'est cependant pas sûr que vu le contexte de crise économique actuelle, le juge européen aurait l'audace de reprendre ce même argumentaire. Cela est d'autant plus vrai que récemment son analyse de la situation s'est révélée pragmatique. En effet, il a apprécié la situation du marché de l'emploi pour apprécier si le licenciement d'un salarié d'une Église était compatible avec l'article 9 de la Convention qui garantit le droit à la liberté religieuse. En l'occurrence, le requérant a bénéficié de la protection de la Convention notamment au vu des difficultés qu'il aurait eu à se réinsérer professionnellement compte tenu de sa profession d'organiste et de chef de chœur dans la paroisse catholique ⁽⁵⁰⁾.

B) Le refus d'accommoder les signes religieux

Dans deux affaires célèbres, *Dahlab* ⁽⁵¹⁾ et *Sahin* ⁽⁵²⁾, la Cour a été amenée à se prononcer sur la situation de femmes musulmanes, l'une enseignante du primaire, l'autre étudiante en 5^{ème} année de médecine, qui s'étaient vu refuser le droit de porter le foulard, d'une part, en Suisse et d'autre part, en Turquie. La Cour a rejeté leur recours en estimant que cette interdiction de porter un signe religieux, en l'occurrence le foulard, ne méconnaissait pas leur liberté religieuse au sens de l'article 9 de la Convention. Au gré de sa jurisprudence, le juge européen a motivé cette approche en se fondant sur divers objectifs légitimes : d'une part, le respect du principe de laïcité, les droits et libertés d'autrui et/ou l'égalité des sexes, d'autre part, les exigences de sécurité

⁽⁴⁹⁾ Sur cette question, DE SCHUTTER (O.) & RINGELHEIM (J.), « La renonciation aux droits fondamentaux. La libre disposition du soi et le règne de l'échange », in DUMONT (H.), OST (F.) & VAN DROOGHENBROECK (S.) (dir.), La responsabilité, face cachée des droits de l'homme, Bruylant, Bruxelles, 2005

⁽⁵⁰⁾ CEDH 23 septembre 2010 *Schüth c/ Allemagne*, Req. n°1620/03 ; voir également un autre arrêt condamnant le refus d'accorder le droit au congé parental aux hommes militaires notamment au motif que si les militaires devaient quitter l'armée pour s'occuper de leurs enfants nouveau-nés, ils auraient de grandes difficultés à retrouver dans leur domaine de spécialisation des postes civils correspondant à l'ancienneté et à leur grade (CEDH 7 octobre 2010 *Konstantin Markin c/ Russie*, Req. n°30078/06). Cette affaire a été renvoyée en grande chambre.

⁽⁵¹⁾ C.E.D.H. 15 février 2001 *Dahlab c. Suisse*, Req. n°42393/98

⁽⁵²⁾ C.E.D.H. 10 novembre 2005 *Sahin c/Turquie*, Req. n° 44774/98

1) Un refus justifié par le respect des droits et libertés d'autrui,
le principe de laïcité ou le respect de l'égalité des sexes

Tout en relevant que la laïcité est un principe constitutionnel en Suisse, le juge européen a jugé que l'interdiction de porter le foulard imposée à Madame Dahlab, alors fonctionnaire de l'éducation nationale, était justifiée non seulement du fait de « *l'atteinte qui pouvait être portée aux sentiments religieux de ses élèves [ainsi que] des autres élèves de l'école et de leurs parents* », mais encore par l'atteinte qui serait portée à la neutralité confessionnelle de l'école. Comme la requérante enseignait à de jeunes enfants âgés de quatre à huit ans, par nature influençables, la Cour a estimé qu'on ne pouvait « *dénier de prime abord tout effet prosélyte* » au foulard qui lui paraissait en contradiction avec les valeurs démocratiques qu'un enseignant doit transmettre à ses élèves.

Dans l'affaire *Sahin* ⁽⁵³⁾ rendu en grande chambre, la Cour européenne des droits de l'homme a relevé que le « *foulard islamique* » constituait « *un signe extérieur fort* », celui d'un Islam politique qui, en outre, était présenté ou perçu comme une obligation religieuse contraignante sur celles qui ne l'arboraient pas. Face à un État, la Turquie, où la majorité de la population est musulmane et manifeste un attachement profond aux droits des femmes et à un mode de vie laïque, la Cour a jugé justifié que « *dans un tel contexte, où les valeurs de pluralisme, de respect des droits d'autrui et, en particulier, d'égalité des hommes et des femmes devant la loi, sont enseignées et appliquées dans la pratique* » ⁽⁵⁴⁾, les universités qui préservent leur caractère laïque décident d'interdire le port de tenues religieuses, tel que le foulard. Elle a également jugé « *difficile de concilier le port du foulard islamique avec le message de tolérance, de respect d'autrui et surtout d'égalité et de non-discrimination (...)* » ⁽⁵⁵⁾.

À fortiori, le juge de Strasbourg n'a pas retenu le grief tiré d'une discrimination fondée sur le sexe selon lequel les hommes de confession musulmane n'auraient pas à subir de telles mesures d'exclusion. Il retient que ces mesures poursuivent un objectif légitime, à savoir le respect du principe de neutralité. Il relève en outre, qu'une telle mesure pourrait

⁽⁵³⁾ C.E.D.H. 10 novembre 2005 *Sahin c/Turquie*, précité

⁽⁵⁴⁾ *Ibidem*

⁽⁵⁵⁾ Arrêt *Dahlab* précité

également s'appliquer à un homme revêtant ostensiblement des habits propres à une autre confession⁽⁵⁶⁾.

Dans six affaires jugées en 2009⁽⁵⁷⁾, la Cour s'est prononcée sur le refus opposé à de jeunes musulmanes et de jeunes Sikhs de porter des signes religieux dans les collèges et lycées publics. Cette interdiction était alors fondée sur une loi du 15 mars 2004 qui prohibe le port de tous signes religieux ostensibles aux élèves de l'enseignement public primaire et secondaire. Estimant que l'interdiction vise tous les signes religieux ostensibles, la Cour n'a pas retenu l'argument selon lequel les garçons d'origine sikhe et les filles de confession musulmane auraient été particulièrement désavantagés par rapport à des élèves d'autres confessions, tels que les Catholiques qui ne peuvent porter de croix de grande taille. Concluant à la conformité de la loi sur la laïcité de 2004 aux articles 9 et 14 combinés de la CEDH, la Cour a donné à la loi française son brevet de conventionnalité en se fondant sur la sauvegarde du principe constitutionnel de laïcité.

La Cour de Strasbourg a également débouté de leurs demandes les musulmanes et les Sikhs qui respectivement souhaitent porter un couvre-chef en remplacement d'un signe religieux *per se*, tel que le bandana (à la place du foulard) ou le *keski* (sous-turban sikh à la place du turban) dans les collèges et lycées publics en France.

Ainsi, les affaires *Dogru* et *Kervanci* ⁽⁵⁸⁾ portent sur l'exclusion de deux collégiennes voilées qui n'avaient pas eu le droit de conserver leur foulard pendant les cours d'éducation physique en vertu d'un règlement intérieur ⁽⁵⁹⁾. Elles avaient proposé de remplacer leur foulard par un bandana qui n'a, a priori, aucune connotation religieuse. Les autorités nationales avaient également refusé cette option. Ne pouvant se couvrir la tête, elles avaient manqué à leur obligation d'assiduité pendant les cours de sport. Il leur avait été également

⁽⁵⁶⁾ Arrêt *Dahlab in fine*

⁽⁵⁷⁾ CEDH. 30 juin 2009 *Aktas c/ France*, Req. n° 43563/08 ; *Bayrak c/ France*, Req. n° 14308/08 ; *Gamaleddyn c/ France*, n° 18527/08 ; *Ghazal c/ France*, Req. n° 29134/08 ; *J. Singh c/ France*, Req. n° 25463/08 et *R. Singh c/ France*, Req. n° 27561/08

⁽⁵⁸⁾ CEDH 4 décembre 2008 *Dogru c/ France*, Req. n°27058/05 et CEDH 4 décembre 2008 *Kervanci c/ France*, Req. n°31645/04

⁽⁵⁹⁾ Dans les affaires *Dogru* et *Kervanci*, la loi française n° 2004-228 du 15 mars 2004 interdisant le port des signes religieux ostensibles aux élèves de l'enseignement public n'avait pas encore été adoptée. La Cour admet donc que selon le droit positif de l'époque, « le port de signes religieux n'était pas en soi incompatible avec le principe de laïcité dans les établissements scolaires » mais qu'« il le devenait suivant les conditions dans lesquelles celui-ci était porté et aux conséquences que le port d'un signe pouvait avoir ». Elle note d'ailleurs qu'« il n'était interdit qu'en cours d'éducation physique si bien que l'on ne [pouvait] parler d'une interdiction stricto sensu ».

reproché d'avoir alimenté un climat de « *tension* » au sein de l'établissement scolaire et elles avaient été exclues de l'établissement scolaire.

La Cour affirme que l'interdiction de port de signes religieux est fondée sur la laïcité qui s'oppose à ce que les croyances religieuses, manifestées ostensiblement, constituent pour autrui « *une source de pression et d'exclusion* ». Parallèlement, elle estime que cette interdiction pendant les cours d'éducation physique répond à « *des règles de sécurité, d'hygiène et d'assiduité, qui s'appliquent à tous les élèves sans distinctions* », ce qui ne lui paraît pas « *déraisonnable* ».

Mais surtout, la Cour laisse à l'État le soin de décider, dans le cadre de sa marge nationale d'appréciation, d'une autre question qu'elle estime lui être « *difficile d'apprécier* », à savoir la compatibilité entre la pratique du sport et le port d'un bonnet. En l'occurrence, le juge de Strasbourg ne tire aucune conséquence de ce qu'à l'époque des faits, « *des traitements circonstanciés* », c'est-à-dire des solutions d'aménagement, avaient été observés dans d'autres établissements scolaires.

Le formalisme et la sévérité de l'ensemble de cette jurisprudence ont été largement remis en cause. A cet égard, la juge belge, Madame Françoise Tulkens, a marqué sa dissidence dans l'affaire *Sahin* en relevant le « paternalisme » des juges majoritaires et leur prise de position stigmatisante. Selon elle, le foulard peut prendre différentes significations ⁽⁶⁰⁾ et ne peut être réduit à symboliser la soumission de la femme à l'homme. Si tel était le cas, la cohérence imposerait d'interdire purement et simplement le port du foulard en tous lieux et toutes circonstances. La doctrine a également relevé que la Cour avait une vision stéréotypée des femmes musulmanes selon laquelle elles seraient victimes d'une religion misogyne et véhiculant une culture de domination masculine tout en étant, en même temps, prosélytes ⁽⁶¹⁾.

Toutefois, on relèvera que l'incompatibilité relevée par la Cour de Strasbourg du port du foulard avec le principe de l'égalité des sexes n'a pas été relayée dans la jurisprudence nationale des États européens. Au contraire, le médiateur norvégien chargé de lutter contre les

⁽⁶⁰⁾ WEIBEL (N.), *Par delà le voile – Femmes d'islam en Europe*, Bruxelles, Complexe, 2000, p. 82

⁽⁶¹⁾ EVANS (C.), "The "Islamic Scarf" in the European Court of Human Rights", *Melbourne Journal of international Law*, 2006, no. 7, pp. 52 ; v. également RINGELHEIM (J.), *Diversité culturelle et droits de l'homme. La protection des minorités par la Convention européenne des droits de l'homme*, *op.cit.*, spéc. p. 561 ainsi que les références citées par l'auteur.

discriminations a, quant à lui, estimé que l'interdiction du port du foulard pouvait constituer non seulement une discrimination fondée sur la religion mais également une discrimination indirectement fondée sur le sexe dans la mesure où seules les femmes portent le foulard ⁽⁶²⁾. En France, à ce jour, aucune juridiction n'a considéré le port du foulard en tant que tel comme contraire à l'égalité des sexes. En outre, le foulard n'est pas considéré, en soi, comme un acte de pression ou de prosélytisme selon la plus haute juridiction administrative française ⁽⁶³⁾.

2) Un refus justifié par des motifs de sécurité publique

Dans des affaires *El Morsli et Phull c/ France* ⁽⁶⁴⁾, la Cour européenne a admis qu'un Sikh et une femme musulmane puissent être contraints de retirer respectivement leur turban et foulard lors de contrôles de sécurité aux aéroports ou dans une enceinte consulaire ⁽⁶⁵⁾. Elle note cependant que cette exigence était « *de faible portée* » et que la soumission aux normes de sécurité était « *ponctuelle* » et limitée dans le temps ⁽⁶⁶⁾. Une lecture *a contrario* de cette jurisprudence laisserait entrevoir que la Cour pourrait adopter une position différente dans l'hypothèse où des mesures de sécurité s'avèreraient plus contraignantes à l'égard de certains groupes religieux.

Mais le caractère ponctuel d'une mesure est en réalité une question finalement subjective ainsi que l'affaire *Mann Singh* ⁽⁶⁷⁾, le laisse entendre. En effet, dans cette affaire, la Cour a été amenée à statuer sur l'obligation en France de poser « tête nue » sur des documents officiels, tel que le permis de conduire. Le requérant, de confession sikhe, cherchait à contester cette exigence car elle entraînait directement en conflit avec les prescriptions de la religion sikhe selon lesquelles le turban doit être porté en permanence.

⁽⁶²⁾ CRAIG (R.), "The religious headscarf (hijab) and access to employment under Norwegian antidiscrimination laws", in DURHAM (W.C.) and LINDHOLM (T.), *Islam in Europe: Emerging Legal Issues*, 2009; See also LOENEN (M.L.P.) & GOLDSCHMIDT (G.E.) (ed.), *Religious Pluralism and Human Rights in Europe: Where to Draw the Line?*, p. 219-237, Intersentia, 2007.

⁽⁶³⁾ CE 27 novembre 1996 *M. et Mme Jeouit*, Req. n° 172686

⁽⁶⁴⁾ CEDH 11 janvier 2005 *Phull c. France* (déc.), n° 35753/03 et CE.D.H. 4 mars 2008 *El Morsli c. France* (déc.), n° 15585/06

⁽⁶⁵⁾ V. également, Comm.E.D.H. 12 juillet 1978 *X c/ Royaume-Uni*, Req. n° 7992/77 où il a été jugé que l'obligation faite aux personnes de confession sikhe de retirer leur turban pour porter un casque de sécurité sur les motocyclettes n'était pas contraire à la liberté religieuse car elle répond à un but légitime de sécurité. Comp. avec la législation britannique qui dispense de l'obligation de porter un casque de sécurité notamment sur les motocycles (*Road Traffic Act (Driver Licensing and Information Systems)* de 1989).

⁽⁶⁶⁾ CEDH 11 janvier 2005 *Phull c. France* et CE.D.H. 4 mars 2008 *El Morsli c. France* précités.

⁽⁶⁷⁾ CEDH 13 novembre 2008 *Shinghara Mann Singh c/ France*, Req. n° 24479/07

La Cour a estimé que l'exigence de poser « tête nue » répondait à des exigences de sécurité publique visées par l'article 9 paragraphe 2 afin d'identifier le conducteur et s'assurer de son droit à conduire le véhicule concerné. Sans même effectuer de contrôle de proportionnalité, elle a considéré que *« les modalités de mise en œuvre de tels contrôles entr[ai]ent dans la marge nationale d'appréciation de l'État (...) et ce, d'autant plus que l'obligation de retirer son turban (...) [était] purement ponctuelle »*. Sur la question de la discrimination, elle s'est contentée de relever que *« compte tenu des éléments en sa possession et dans la mesure où elle est compétente pour connaître des allégations formulées »*, elle ne voyait *« aucune apparence de violation de l'article 14 de la C.E.D.H. »* interdisant la discrimination.

Cette jurisprudence peut également laisser sceptique. Si la prise de la photo est momentanée, il n'en est pas de même de la photo elle-même. Par ailleurs, il n'est pas sûr que l'identification d'une personne qui porte en permanence un turban soit forcément plus aisée à partir d'une photo prise « tête nue ». Enfin, les exigences de sécurité ne sont peut-être pas suffisamment proportionnées pour justifier d'une telle ingérence dans le droit de manifester sa religion. Les titulaires d'un permis de conduire obtenu avant les années 2000 n'ont pas cette contrainte. S'il était impossible d'identifier une personne avec un turban alors la cohérence et l'ordre public auraient exigé d'imposer la modification de toutes les photos de permis de conduire. D'ailleurs, dans la plupart des démocraties occidentales, le fait d'interdire le port de tout couvre-chef n'existe pas, pas même aux États-Unis depuis les attentats du 11 septembre.

Cependant, la Cour s'est montrée plus sensible face au traitement défavorable subi par certains groupes religieux dans certaines affaires isolées et rares.

C) Les cas isolés d'aménagement requis par la Cour européenne des droits de l'homme

- 1) Le refus d'assimiler les Témoins de Jéhovah refusant d'effectuer leur service militaire à tout autre criminel concernant l'accès à la profession d'expert-comptable

L'affaire *Thlimmenos c/ Grèce* du 6 avril 2000⁽⁶⁸⁾ portait sur l'impossibilité pour un témoin de Jéhovah d'accéder à la profession d'expert-comptable à cause d'une condamnation pénale. Il avait été puni de crime pour avoir refusé d'effectuer son service militaire en raison de ses convictions religieuses. Statuant en grande chambre, la Cour de Strasbourg a jugé que le requérant se trouvait dans une situation notablement différente des autres individus reconnus coupables de crime car « *une condamnation consécutive à un refus de porter l'uniforme pour des motifs religieux ou philosophiques ne dénote aucune malhonnêteté ou turpitude morale de nature à amoindrir les capacités de l'intéressé à exercer cette profession* ». La Cour a donc conclu à l'existence d'une discrimination religieuse car la législation critiquée n'avait pas introduit « *les exceptions appropriées à la règle excluant de la profession d'expert-comptable les personnes convaincues d'un crime* ».

Dans cet arrêt, la protection contre la discrimination religieuse exige implicitement de prévoir un traitement différencié au bénéfice de personnes appartenant à un groupe religieux donné. Cette approche du droit à la non-discrimination est sensiblement celle de la Cour suprême du Canada qui a consacré le droit à un accommodement raisonnable comme « *une conséquence naturelle de la reconnaissance* » du droit à l'égalité. Il exige notamment « *de prendre des mesures raisonnables afin de le protéger* »⁽⁶⁹⁾.

Pour autant, la Cour européenne des droits de l'homme n'est pas allée jusqu'à consacrer, dans cet arrêt, une obligation positive de mettre en place un dispositif particulier et adapté. Ce cap a été franchi par la suite d'abord dans une affaire de discrimination fondée sur le handicap⁽⁷⁰⁾ puis, plus récemment, au sujet d'un autre Témoin de Jéhovah qui avait refusé d'effectuer son service militaire et qui avait été condamné de ce fait.

⁽⁶⁸⁾ CEDH 6 avril 2000 *Thlimmenos c/ Grèce*, Req. n° 34369/97

⁽⁶⁹⁾ Cour suprême du Canada 17 décembre 1985 *Commission ontarienne des droits de la personne (O'Malley) c/ Simpsons-Sears*, (1985) 2 R.C.S. 536

⁽⁷⁰⁾ CEDH 30 avril 2009 *Glor c/ Suisse*, Req. n° 13444/04

La Cour a reconnu, dans son arrêt *Bayatyan c/ Arménie* (rendu en grande chambre) ⁽⁷¹⁾, qu'il existait des formes de service de remplacement dans la quasi-totalité des 47 États membres du Conseil de l'Europe, que le requérant, de bonne foi, ne refusait pas d'accomplir ses obligations civiques et souhaitait partager, sur un pied d'égalité avec ses compatriotes accomplissant leur service militaire obligatoire, la charge pesant sur les citoyens.

Elle conclut que l'inexistence de solutions de remplacement viables et effectives propres à ménager les intérêts concurrents en présence, à savoir l'intérêt de la société dans son ensemble et celui du requérant était injustifiée en l'espèce. « *Ainsi, une situation où l'État respecte les convictions d'un groupe religieux minoritaire, (...) en donnant à ses membres la possibilité de servir la société conformément aux exigences de leur conscience, bien loin de créer des inégalités injustes ou une discrimination (...), est plutôt de nature à assurer le pluralisme dans la cohésion et la stabilité et à promouvoir l'harmonie religieuse et la tolérance au sein de la société* ».

- 2) La condamnation du refus, de mauvaise foi, de fournir des repas végétariens à un détenu bouddhiste

Une affaire plus récente montre également que le juge européen sait faire preuve de flexibilité surtout lorsque les autorités nationales font preuve d'une excessive mauvaise foi. Dans une affaire *Jakobski c/ Pologne* jugée le 7 décembre 2010 ⁽⁷²⁾, la Cour européenne des droits de l'homme était saisie par un détenu, bouddhiste, qui n'avait pu obtenir de repas végétariens. Même si pendant quelques temps, il avait pu suivre un régime qui excluait la viande de porc, ces repas comprenaient toujours d'autres sortes de viande et du poisson. Or, il se plaignait de ne pouvoir refuser ces plats, car cela aurait été considéré comme une décision de commencer une grève de la faim susceptible de sanctions disciplinaires. Les autorités pénitentiaires avaient systématiquement refusé de lui servir des repas sans viande, en prétendant que cela aurait suscité trop de difficultés de nature technique et financière. En l'occurrence, ces arguments ne traduisaient pas la réalité.

En fait, la Cour conclut qu'un juste équilibre entre les intérêts de l'administration et ceux du requérant n'a pas été respecté. Tout en admettant que l'adaptation des repas d'un

⁽⁷¹⁾ CEDH (GC) 7 juillet 2011 *Bayatyan c/ Arménie*, Req. n°23459/03

⁽⁷²⁾ CEDH 7 décembre 2010 *Jakobski c/ Pologne*, Req. n°18429/06

détenu peut constituer une contrainte financière pour l'institution pénitentiaire et indirectement affecter le niveau de qualité des services fournis aux autres pensionnaires, il est apparu à la Cour que l'aménagement requis par Monsieur Jakobski ne faisait pas reposer de contrainte excessive sur les autorités nationales : un régime sans viande n'impliquait aucun coût supplémentaire. Par ailleurs, le personnel n'avait pas de charge supplémentaire pour préparer de tels repas. En effet, les aliments ne devaient pas être cuits et servis d'une manière spécifique. Ils ne nécessitaient pas non plus l'utilisation des produits spécifiques. Ainsi, fournir un régime végétarien à ce détenu bouddhiste ne devait pas entraîner de perturbation dans la gestion de la prison ni une baisse de la qualité des repas servis aux autres détenus. Le fait de l'avoir refusé a ainsi été jugé comme méconnaissant le droit au respect de la liberté religieuse du requérant.

Cette affaire, de même que l'affaire *Thlimmenos*, sont des cas isolés dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. La Cour vient y sanctionner le caractère clairement disproportionné de certaines mesures nationales ou encore la mauvaise foi des autorités nationales. Mais la Cour semble être loin d'être prête, au moins sur le plan des principes, à exiger des États qu'ils fassent exception aux règles communes pour donner l'accès aux professions libérales ou déterminer le contenu des menus dans les cantines aux fins de répondre à des contraintes religieuses.

La Cour de Strasbourg ne semble pas prête à restreindre la marge d'appréciation des États dans leur appréciation de la manifestation religieuse. L'absence de consensus européen est un facteur d'explication. Mais là encore, cette interprétation est à relativiser car même en présence d'un consensus au regard de la vulnérabilité et du besoin de protection spécifique à accorder aux Roms, le juge européen n'a pas consacré le droit à un accommodement au regard des modes de vie et rites traditionnels.

III) Le refus en pratique d'aménager les modes de vie et rites traditionnels : la question Rom

Les Roms constituent la minorité ethnique la plus importante en Europe. Ils seraient environ 10 à 12 millions en Europe. Dans certains pays d'Europe centrale et orientale, ils représenteraient plus de 5 et 10% de la population. Il s'agit d'un peuple originaire des régions situées entre le Nord-Ouest de l'Inde et le plateau iranien. Même s'ils sont présents en Europe depuis le XIV^e siècle, ils continuent de souffrir d'une marginalisation extrême. Selon de

nombreuses études, ils sont confrontés à des préjugés, à l'intolérance, à des discriminations et à l'exclusion sociale dans leur vie quotidienne et vivent dans des conditions socioéconomiques extrêmement défavorables ⁽⁷³⁾. Au-delà de leur langue commune, le Romani, ce groupe ethnique a une spécificité : l'itinérance.

La Convention s'oppose à des politiques d'assimilation et de sédentarisation pour la minorité Rom ⁽⁷⁴⁾. Elle condamnerait ainsi toute politique nationale visant à reloger les Roms dans des logements sociaux ⁽⁷⁵⁾. Mais, au-delà, la question se pose de savoir si le mode de vie et les rites traditionnels peuvent également bénéficier d'une protection particulière lorsqu'ils entrent en conflit avec d'autres objectifs, tels que ceux qui sont liés à l'aménagement et à la préservation du territoire, par exemple.

A) L'existence d'un consensus au sujet de l'extrême vulnérabilité des Roms

Depuis 1996 ⁽⁷⁶⁾, la Cour a reconnu l'existence d'un consensus européen selon lequel *« la vulnérabilité des Tsiganes, du fait qu'ils constituent une minorité, implique d'accorder une attention spéciale à leurs besoins et à leur mode de vie propre »*. Elle en déduit que les États ont l'obligation positive de leur permettre de suivre leur mode de vie. Dans le prolongement de ce principe, la Cour énonce que même si l'appartenance à la minorité Rom ne dispense pas de respecter les lois, *« cela peut influencer sur la manière d'appliquer ces lois »* ⁽⁷⁷⁾. Malgré ces fortes déclarations de principe, la Cour n'en a tiré aucune conséquence concrète au bénéfice de requérants contraints de vivre dans l'illégalité pour pouvoir vivre selon leur mode de vie traditionnel au Royaume-Uni. La Cour ajoute néanmoins qu'elle *« n'est pas convaincue que ce consensus soit suffisamment concret pour qu'elle puisse en tirer des indications quant au comportement ou aux normes que les États contractants considèrent comme souhaitables dans une situation donnée »* ⁽⁷⁸⁾.

⁽⁷³⁾ En ce sens, v. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020, COM(2011) 173 final, Bruxelles, 5 avril 2011

⁽⁷⁴⁾ CEDH 27 mai 2004 *Connors c/ Royaume-Uni*, Req. n°66746/01 condamnant la procédure d'expulsion sommaire de Roms d'une aire d'accueil où ils vivaient depuis 14/15 ans ne parvenant pas à vivre dans une maison ; V. également CEDH 12 juillet 2005 *Moldovan et al. c/ Roumanie*, Req. n°41138/98 et 64320/01 au sujet des conditions de vie indignes subies par des requérants Roms après la destruction de leurs maisons.

⁽⁷⁵⁾ V. en ce sens, CEDH 22 mai 2007 *Gabriel Louis Stenegry et Sonia Adam c/ France*, Req. n°40987/05

⁽⁷⁶⁾ CEDH 25 septembre 1996 *Buckley c/ Royaume-Uni*, Req. n°20348/93

⁽⁷⁷⁾ V. l'arrêt *Chapman* précité ; voir également CEDH 8 décembre 2010 *Munoz Diaz c/ Espagne*, Req. n°49151/07

⁽⁷⁸⁾ V. l'arrêt *Chapman* précité

En 2000, la Cour européenne des droits de l'homme a, pour la première fois, reconnu que l'article 8 consacrant le droit au respect de la vie privée, de la vie familiale et du domicile pouvait couvrir « *le mode de vie d'une minorité* » dans une affaire concernant la défense de villageois allemands appartenant à la minorité sorabe en Allemagne ⁽⁷⁹⁾. Elle a réaffirmé cette approche l'année suivante, dans cinq arrêts rendus en Grande Chambre ⁽⁸⁰⁾, au sujet du mode de vie nomade des Roms. Son arrêt *Chapman c/ Royaume-Uni* ⁽⁸¹⁾ énonce : « *La vie en caravane fait partie intégrante de l'identité tsigane (...) car cela s'inscrit dans la longue tradition du voyage suivie par cette minorité* » et ce, « *même lorsque, en raison de l'urbanisation et de politiques diverses ou de leur propre gré, de nombreux Tsiganes ne vivent plus de façon totalement nomade mais s'installent de plus en plus fréquemment pour de longues périodes dans un même endroit afin de faciliter l'éducation de leurs enfants, par exemple* ». Dès lors, des mesures relatives au stationnement des caravanes d'une personne d'origine tsigane n'ont pas « *seulement des conséquences sur son droit au respect de son domicile, mais influent aussi sur sa faculté de conserver son identité tsigane et de mener une vie privée et familiale conforme à cette tradition* » ⁽⁸²⁾.

La Cour semble donc reconnaître que la Convention accorde aux Roms et tsiganes la liberté de choisir de conserver un mode de vie traditionnel. Fondée sur le respect de l'autonomie personnelle, elle ne s'impose pas du seul fait d'avoir cette origine. Toutefois, la portée pratique de ce droit reste encore limitée.

B) Le refus d'imposer des obligations positives sur les États membres pour la mise à disposition d'aires d'accueil aménagées

Selon la jurisprudence de la Cour, l'article 8 ne peut pas être entendu comme imposant aux États de mettre à la disposition de la communauté tsigane un nombre adéquat de sites convenablement équipés car cette disposition « *ne reconnaît pas comme tel le droit de se voir fournir un domicile* » ⁽⁸³⁾.

⁽⁷⁹⁾ CEDH 25 mai 2000 *Noack et al. c/ Allemagne*, Req. n°46346/99 ; voir également en ce sens, Comm.EDH 3 octobre 1983 *G. et E c/ Norvège*, Req. n° 9278/81 (concernant un recours introduit par des Samis).

⁽⁸⁰⁾ Voir les arrêts *Chapman*, *Beard*, *Coster*, *Lee* et *Smith c/ Royaume-Uni* du 18 janvier 2001, Req. n°27238/95, 24882/94, 24876/94, 25289/94 et 25154/94 ; *Contra*, CEDH 25 septembre 1996 *Buckley c/ Royaume-Uni*, Req. n°20348/93 où la Cour n'y voyait qu'une problématique de droit au domicile.

⁽⁸¹⁾ CEDH 18 janvier 2001, précité

⁽⁸²⁾ *Ibidem*

⁽⁸³⁾ Arrêt *Chapman* précité

La Cour a eu l'occasion de le dire au sujet de la législation britannique des années 90 dont se plaignait indirectement une requérante tsigane, Madame Chapman. Selon le droit en vigueur à l'époque, les communes pouvaient sanctionner les propriétaires de caravanes stationnant sur des sites classés alors même que très peu d'entre elles mettaient à disposition des sites d'accueil adéquats pour les gens du voyage. Face aux difficultés pratiques de trouver une aire d'accueil, Madame Chapman avait décidé de se sédentariser en achetant un terrain pour y installer sa caravane. Toutefois, ce terrain était une zone classée et elle fut condamnée pour occupation illégale des sols.

La Cour estime toutefois que *« du simple fait que le nombre de Tsiganes est statistiquement supérieur à celui de places disponibles sur les sites tsiganes autorisés, il ne résulte pas que la décision de ne pas autoriser la requérante et sa famille à occuper le terrain de leur choix pour y installer leur caravane emporte en soi violation de la Convention »*. Tout en reconnaissant l'indisponibilité de sites vacants où la requérante aurait pu s'installer au moment des faits et la pénurie structurelle de sites d'accueil (démontrée par des statistiques), la Cour a conclu que cette situation ne devait pas pouvoir permettre de faire prévaloir *« des préférences individuelles »* sur l'intérêt général en matière d'aménagement. Elle relève *« qu'en principe les Tsiganes sont libres de s'installer sur tout site caravanier bénéficiant d'un permis d'aménagement ; (...) Ils ne sont pas traités plus mal que tout non-Tsigane qui souhaite vivre dans une caravane et n'apprécie pas d'habiter une maison »* ⁽⁸⁴⁾.

Cette position formelle du juge européen a été vivement critiquée par la doctrine ⁽⁸⁵⁾. Plusieurs juges dissidents ont également estimé que, selon eux, l'article 8 de la CEDH imposait aux États de *« veiller à ce que les Tsiganes bénéficient en pratique et de manière effective de la possibilité d'exercer leur droit au respect de leur domicile et de leur vie privée et familiale, conformément à leur mode de vie traditionnel »*. Ils estiment disproportionnée l'expulsion de Madame Chapman sur son propre terrain dans la mesure où a priori, elle ne pouvait pas *« raisonnablement aller s'installer »* sur d'autres sites autorisés.

⁽⁸⁴⁾ Point 97 de l'arrêt *Chapman*

⁽⁸⁵⁾ V. par exemple, DE SCHUTTER (O.), « Le droit au mode de vie tsigane devant la Cour européenne des droits de l'homme : droits culturels, droits des minorités, discrimination positive », *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 1997, pp. 64-93 ; MARGUENAUD (J.-P.), « La protection du paysage rural contre les caravanes des gens du voyage », *Revue Européenne du Droit de l'Environnement*, 1997, n°1, pp. 87-93

À notre connaissance, la Cour n'a pas été amenée depuis à se prononcer sur de nouveaux cas de ce type. Mais une affaire similaire est actuellement pendante. Elle concerne des ressortissants français, gens du voyage pour la plupart, qui ont été expulsés de leurs caravanes ou de leurs chalets, sans que les autorités ne leur offrent une solution quelconque de relogement ⁽⁸⁶⁾.

Il convient de relever que la position du juge européen concernant la minorité Rom s'est radicalement durcie ces dernières années.

C) L'émergence d'un nouveau mouvement jurisprudentiel favorable aux Roms et ses perspectives d'évolution

Dans son arrêt *D.H. c/ République tchèque* ⁽⁸⁷⁾, la Cour condamne la République tchèque pour avoir placé des enfants roms dans des écoles spécialisées pour enfants handicapés mentaux. De l'aveu même des autorités nationales, ces écoles conduisaient à un faible niveau d'instruction des enfants roms, pourtant dotés d'« *intelligence moyenne ou supérieure à la moyenne* ». Cette situation résultait en fait de l'orientation des enfants en fonction de leurs résultats à des tests conçus pour la population majoritaire. En outre, aucune mesure n'avait été envisagée afin d'adapter ces tests aux enfants roms qui connaissaient des obstacles culturels et linguistiques propres. Enfin, aucune mesure correctrice n'avait été mise en place pour interpréter les résultats de ces tests biaisés. La Cour a considéré que cette politique était indirectement discriminatoire et a pris soin de rappeler que, « *du fait de leurs vicissitudes et de leur perpétuel déracinement, les Roms constitu[ai]ent une minorité défavorisée et vulnérable* » qui a donc « *besoin d'une protection spéciale (...)* ».

À l'inverse des affaires *Chapman et autres* de 2004, la Cour s'est inscrite dans une logique de droits collectifs. La Grande chambre a estimé que puisqu'il a été « *établi que l'application de la législation tchèque avait [eu] (...) des effets préjudiciables disproportionnés sur la communauté rom, les requérants en tant que membres de cette*

⁽⁸⁶⁾ Se reporter à la requête n° 27013/07 présentée par Laetitia Winterstein et autres contre la France introduite le 13 juin 2007 ; Comp. avec la position du Comité Européen des Droits Sociaux condamnant la France pour discrimination contre les gens du voyage dans l'accès au logement. Il considère « *s'agissant des gens du voyage, la simple garantie d'un traitement identique ne suffit pas à les protéger de toute discrimination. (...) il est évident que les gens du voyage se trouvent dans une situation différente et qu'il faut tenir compte de cette différence de situation. (...) l'article E (interdisant la discrimination) pose l'obligation de prendre dûment en conséquence les différences spécifiques et d'agir en conséquence* » ; CEDS 19 octobre 2009 C.E.D.R. c/ France, Réclamation n°51/2008

⁽⁸⁷⁾ CEDH (GC) 13 novembre 2007 *D.H. et autres c/ République tchèque*, Req. n°57325/00

communauté [avaient] nécessairement subi le même traitement discriminatoire ». Elle s'est donc dispensée d'étudier la situation individuelle de chacun des requérants alors même que sa formation en chambre avait refusé d'« *apprécier le contexte social global* »⁽⁸⁸⁾, les requérants n'ayant pas étayé leurs allégations par des preuves concrètes. La Cour suprême du Canada adopte une posture assez proche lorsqu'elle traite des discriminations systémiques⁽⁸⁹⁾. On est donc loin de l'approche retenue dans l'arrêt *Chapman* où la Cour avait refusé de prendre en compte le contexte général et se limitait à une approche individuelle de la requérante.

Plus récemment, l'arrêt *Orsus et al. c/ Croatie*⁽⁹⁰⁾ rendu en Grande Chambre a considéré comme discriminatoire le fait de placer des enfants roms dans des classes spéciales alors qu'aucune garantie adéquate ne permettait de répondre à leurs besoins spéciaux. En effet, aucun programme spécial n'avait été mis en place pour pallier les insuffisances linguistiques, aucune procédure particulière de suivi n'avait été organisée et ainsi 84% des élèves roms finissaient par abandonner l'école.

Si la Cour devait avoir à connaître d'affaires similaires, elle pourrait même les envisager au regard de l'article 3 de la Convention qui prohibe les traitements inhumains et dégradants ainsi que le laisse entendre sa décision *Horváth et Vadászi c. Hongrie*⁽⁹¹⁾.

Dans les affaires mentionnées *supra*, la Cour a condamné des pratiques apparemment neutres qui avaient pour effet de désavantager, voire d'exclure les membres d'un groupe ethno-culturel de l'enseignement ordinaire. Elle ne leur reconnaît pas, en tant que tel, le droit de préserver ou d'exprimer leurs spécificités culturelles, mais de leur garantir un accès égal à l'éducation, compte tenu de leur différence culturelle. Les autorités nationales doivent donc adapter le service de l'éducation pour ce public.

Compte tenu de cette évolution jurisprudentielle, il n'est donc pas totalement exclu que la Cour décide à l'avenir de condamner les États qui expulsent les Roms de certaines zones alors qu'en parallèle, ils ne leur permettent pas matériellement de s'installer sur des sites décents.

⁽⁸⁸⁾ CEDH (Ch.) 7 février 2006 *D.H. et autres c/ République tchèque*, Req. n°57325/00

⁽⁸⁹⁾ Cour suprême du Canada 16 décembre 1993 *Symes c/ Canada*, (1993) 4 RCS 685

⁽⁹⁰⁾ CEDH (GC) 16 mars 2010 *Orsus et al. c/ Croatie*, Req n°15766/03 ; v. *contra* l'arrêt de chambre du 17 juillet 2008

⁽⁹¹⁾ CEDH 9 novembre 2010 *Horváth et Vadászi c. Hongrie*, Req n°2351/06 (« *the placement of Roma children in special remedial classes, physically segregated, creates a rebuttable presumption of discrimination of a type which of itself may amount to degrading treatment.* »)

Dans cette nouvelle mouvance jurisprudentielle, on relèvera avec attention l'arrêt *Muñoz Díaz c/ Espagne* ⁽⁹²⁾. Cette affaire concernait une femme mariée selon les seuls rites roms qui se plaignait de ne pas avoir droit à une pension de réversion, cette dernière étant uniquement réservée aux femmes mariées civilement. Toutefois, au moment où la requérante s'était mariée, seul le mariage catholique (selon les rites du droit canonique) était possible. Par ailleurs, les autorités administratives nationales lui avaient déjà reconnu la qualité de conjointe par le passé notamment en lui versant des allocations familiales, en lui délivrant un livret de famille ou encore en lui reconnaissant le statut de membre de famille nombreuse. La Cour considère que dans ces circonstances, la requérante avait pu légitimement croire à la validité de son mariage rituel et avait donc été victime de discrimination.

La Cour ne va cependant pas jusqu'à reconnaître un droit à un aménagement raisonnable. Sa jurisprudence ultérieure semble le confirmer puisqu'elle n'a pas jugé discriminatoire le refus de pension de réversion à une femme mariée religieusement et non civilement ⁽⁹³⁾.

Toutefois, à plusieurs reprises, le juge européen rappelle la situation spécifique de la requérante et son appartenance à la communauté rom. Il souligne en particulier l'importance des croyances que la requérante tire de son appartenance à la communauté rom, qui a ses propres valeurs établies et enracinées dans la société espagnole. Il apprécie sa bonne foi au regard de son appartenance à une communauté dont les rites et traditions n'ont jamais été contestées ni considérées comme contraire à l'ordre public par le Gouvernement défendeur. Le juge de Strasbourg précise d'ailleurs que les autorités auraient dû « *tenir compte des spécificités sociales et culturelles de la requérante pour apprécier la bonne foi de celle-ci* ». Il fait une référence expresse aux dispositions de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales au sujet desquelles il existe un consensus européen et qui obligent les États parties à tenir dûment compte des conditions spécifiques des personnes appartenant à des minorités nationales.

⁽⁹²⁾ CEDH 8 décembre 2009 *Muñoz Díaz c/ Espagne*, Req. n°49151/07 ; WALTER (J.-B.), « L'arrêt *Muñoz Díaz* ou l'enjeu de la mise en œuvre des articles 14 de la CEDH et 1^{er} du Protocole n° 1 : une invitation à la reconnaissance du mariage rom ? », *Droit de la Famille*, Octobre 2010, n° 10, étude n° 26, 7 p.

⁽⁹³⁾ CEDH (GC) 2 novembre 2010 *Şerife Yiğit c/ Turquie*, Req. n° 3976/05 au sujet d'un refus de pension fondé sur le caractère religieux du mariage de la requérante musulmane et qui ne donne pas lieu à condamnation de la Turquie dans la mesure où il n'apparaît pas déraisonnable à la Cour qu'une protection particulière soit accordée uniquement au mariage civil en Turquie. Sur ce sujet, cf également CEDH 10 février 2011 *Korosidou c/ Grèce*, Req. n°9957/08

Même si sur le plan des principes, la Cour continue à refuser de reconnaître un véritable droit à un accommodement raisonnable, en pratique, elle condamne néanmoins les États pour discrimination lorsque les requérants sont de bonne foi. Ce mouvement jurisprudentiel est le pendant juridique d'une forte mobilisation politique contre la ségrégation et la marginalisation économique et sociale subie par les Roms ⁽⁹⁴⁾.

Selon un rapport récemment adopté par un groupe d'éminentes personnalités intitulé « *Vivre ensemble. Conjuguer diversité et liberté dans l'Europe du XXI^e siècle* », les Européens doivent relever le défi de la diversité et ce, « *beaucoup mieux qu'ils ne l'ont fait jusqu'ici. Cette fois, les Européens ne peuvent pas se permettre de rater le coche. Malheureusement, certains signes laissent à penser que c'est précisément ce qui risque de se produire* » ⁽⁹⁵⁾. Ainsi que l'a tristement évoqué le Secrétaire général du Conseil de l'Europe, Monsieur Thorbjørn Jagland, « *un vent froid souffle sur l'Europe* ». En cette période de crise économique et financière, on ne peut que constater une montée de l'intolérance vis-à-vis de l'Autre. De nombreux groupes identifiés en fonction de leur origine, leur langue, leur religion subissent hostilité et discriminations.

Pourtant, les personnes qui s'installent dans un nouveau pays pour y vivre, et leurs descendants, ne devraient pas se voir exiger d'abandonner leur foi, leur culture ou leur identité. Mais, comme n'importe qui d'autre, elles doivent obéir à la loi et respecter les valeurs fondamentales du pays d'accueil.

Le juge européen des droits de l'homme apparaît peu enclin à consacrer des droits spécifiques garantissant la diversité linguistique, religieuse et celle relative au mode de vie. Même si l'on peut observer un infléchissement du formalisme jurisprudentiel à l'égard des Roms et une jurisprudence qui ponctuellement tend à leur être plus favorable, le message

⁽⁹⁴⁾ Se reporter par exemple à « La situation des Roms en Europe et les activités pertinentes du Conseil de l'Europe », Recommandation 1924 (2010) de l'Assemblée parlementaire, Réponse adoptée par le Comité des Ministres le 19 janvier 2011 lors de la 1103^e réunion des Délégués des Ministres), CM/AS(2011)Rec1924 final du 21 janvier 2011 où le Comité estime nécessaire de « *continuer d'accorder un degré de priorité élevé à la situation des Roms en Europe* », <http://www.coe.int/document-library/default.asp?urlwcd=https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1735173>

⁽⁹⁵⁾ Rapport du Groupe d'éminentes personnalités du Conseil de l'Europe, *Conjuguer diversité et liberté dans l'Europe du XXI^e siècle*, mai 2011, 84 p., http://www.coe.int/t/dc/files/source/20110511_Report_GEP_fr.doc

délivré par la Cour européenne des droits de l'homme est néanmoins celui d'une certaine méfiance à l'égard d'un véritable modèle interculturel.

La position de la Cour est monolithique concernant la diversité linguistique : la Convention ne couvre pas cette question. En conséquence, le juge européen a rejeté de manière presque systématique les requêtes de personnes qui revendiquaient le droit de pouvoir utiliser leur langue maternelle ou une autre langue officielle dans leur État vis-à-vis des administrations.

De manière à peine plus nuancée, la Cour rejette les arguments tirés de l'incompatibilité des prescriptions religieuses avec d'autres domaines de la vie sociale. Dans la plupart des cas, les motifs impérieux de la société démocratique supplantent le droit de manifester sa religion. Le juge européen laisse, en principe, une large marge d'appréciation aux autorités nationales en la matière. Les juges continentaux semblent refuser d'admettre - comme un postulat de départ - le fait que le droit au libre exercice de sa religion permettrait de soustraire un individu à une loi d'application générale au motif que cette loi proscriit (ou prescrit) un comportement que sa religion prescrit (ou proscriit)⁽⁹⁶⁾. La Cour suprême américaine parvient d'ailleurs à la même analyse dans sa jurisprudence actuelle ⁽⁹⁷⁾.

À la question de savoir comment concilier les valeurs - parfois contradictoires - qui cohabitent au sein de nos sociétés plurielles et jusqu'où une société démocratique peut légitimement imposer sa culture majoritaire sans remettre en cause la coexistence de diverses identités culturelles, la réponse de la Convention européenne des droits de l'homme n'apparaît pas comme étant la plus inclusive. D'ailleurs, ce positionnement est cohérent avec l'absence de volonté politique des États du Conseil de l'Europe au sujet de la reconnaissance de droits culturels. Ils n'ont pas souhaité adopter un projet de protocole additionnel à la CEDH dédié à ces droits au milieu des années 90. Mais le fait qu'aucun droit à un accommodement raisonnable ne soit consacré dans le cadre de la Convention ne signifie pas pour autant que la diversité n'est pas aménagée en Europe.

⁽⁹⁶⁾ Comp. avec la jurisprudence de la Cour suprême des États-Unis, *Employment Division, Department of Human Resources v. Smith*, 494 U.S. 872 (1990) ; *United States v. Lee*, 455 U.S. 52 (1982) ; *Braunfeld v. Brown*, 366 U.S., 599 (1961)

⁽⁹⁷⁾ Sur ce revirement de jurisprudence, *Employment division, Department of Human Resources v. Smith*, 494 U.S. 872, 888 (1990). Comp. avec *Sherbet v. Verner*, 374 U.S. 398 (1963)

Elle est simplement le fruit d'autres instruments juridiques qui sont ratifiés par une grande majorité d'États, en particulier la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. De nombreux États européens ont également pris des initiatives originales à cet égard. On citera, par exemple, les dispenses de port de casques de sécurité prévues pour les Sikhs au Royaume-Uni ou encore l'enseignement en langue romani en Suède. A l'échelon local également, les collectivités territoriales ont parfois trouvé des solutions de terrain qui s'apparentent à des accommodements raisonnables. On citera par exemple l'aménagement de repas végétariens dans les cantines scolaires par certaines municipalités françaises aux fins d'accueillir des enfants de toute confession. Enfin, le terrain est également innovant et riche de solutions individualisées permettant de parvenir à un « vivre-ensemble » dans une égale dignité que ce soit à l'hôpital, au tribunal, à l'école ou dans d'autres espaces publics.

Le « vivre-ensemble » ne se décrète pas, il s'ajuste au gré des situations. Le recensement de pratiques qui sont disséminées à travers l'Europe et la mesure de leur effet inclusif aurait le mérite de rendre visibles les multiples solutions négociées auxquelles sont parvenues les populations. Cela aurait aussi peut-être pour vertu de mettre fin à la diabolisation de ces pratiques par certains médias ou certains partis politiques et de voir émerger, au contraire, une certaine forme de consensus. Ce travail de recensement permettrait de définir un standard minimal de protection existant en Europe et, le cas échéant, d'établir des lignes directrices à l'échelle européenne pour accommoder les autres cultures. Ce travail permettrait d'élargir « *les possibilités de choix offertes à chacun (...) comme moyen d'accéder à une existence intellectuelle, affective, morale et spirituelle satisfaisante* » ⁽⁹⁸⁾. Si la perspective d'un nouveau protocole à la Convention ou de revirements jurisprudentiels paraît largement utopique à ce jour, il conviendrait ainsi de prolonger les efforts de la Division sociale du Conseil de l'Europe qui vient de publier un guide méthodologique pour construire une culture institutionnelle inclusive ⁽⁹⁹⁾.

⁽⁹⁸⁾ Il s'agit de la définition de la diversité culturelle tel que l'énonce l'article 3 de la Déclaration Universelle de l'Unesco sur la Diversité Culturelle du 2 novembre 2001.

⁽⁹⁹⁾ Conseil de l'Europe, Pour construire une culture institutionnelle inclusive, Guide méthodologique sur les compétences interculturelles dans les services sociaux, *op.cit.*

En effet, si l'Union européenne a pour devise de rester « *unie dans la diversité* » ⁽¹⁰⁰⁾, l'Europe ne peut pas admettre qu'il y ait d'un côté, ceux qui incarnent l'universel et de l'autre, ceux qui n'en font pas partie ⁽¹⁰¹⁾.

⁽¹⁰⁰⁾ Cette expression est celle de la devise de l'Union européenne depuis 2000.

http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/motto/index_fr.htm

⁽¹⁰¹⁾ En ce sens, KHOSROKHAVAR (F.), « L'universel abstrait, le politique et la construction de l'islamisme comme forme d'altérité », in WIEVIORKA (M.) (sous la dir.), *Une société fragmentée ? Le multiculturalisme en débat*, Paris, La Découverte, 1996



Symposium international sur l'interculturalisme

DIALOGUE QUÉBEC-EUROPE

Montréal

Du 25 au 27 mai 2011

Gestion de la laïcité et cohésion sociale : expérimentation de la notion de « Plus Petit Dénominateur Commun »

Contribution au chapitre 2 :
Les droits à la lumière de l'interculturalisme

Dounia Bouzar

Anthropologue du fait religieux
Directrice du Cabinet Cultes et Cultures

Notice biographique

Ancienne éducatrice à la Protection Judiciaire de la Jeunesse, Dounia Bouzar est docteure en anthropologie du fait religieux. Sa spécialisation porte sur la réappropriation de l'islam par les jeunes nés en France et socialisés à l'école de la République. Personnalité qualifiée du Conseil Français du Culte Musulman, elle est l'auteure de nombreux ouvrages. Son travail a été primé par l'Académie des Sciences Morales et Politiques et elle a été désignée «héroïne européenne » par le *Time Magazine* pour son travail novateur sur l'islam.

En 2008, elle fonde avec sa fille le centre d'Etudes Cultes et Cultures Consulting. Les deux premières enquêtes (gestion du fait musulman dans les entreprises et dans les services publics) viennent d'être publiées chez Albin Michel : «Allah a-t-il sa place en entreprise ? » et « La République ou la burqa, les services publics face à l'islam manipulé». Les éditions Eyrolles lui ont commandé un guide « Laïcité mode d'emploi » pour répondre à 42 situations en entreprise et en service public. Depuis, elle intervient auprès de plusieurs entreprises et collectivités territoriales pour établir des critères de gestion de la diversité religieuse et d'application de la laïcité au quotidien.

GESTION DE LA LAÏCITÉ ET COHÉSION SOCIALE : EXPÉRIMENTATION DE LA NOTION DE « PLUS PETIT DÉNOMINATEUR COMMUN »

Résumé

Contrairement à certaines approches multiculturalistes, la loi de 1905 demande de chercher le "plus petit dénominateur commun" afin de continuer à manger ensemble, à nager ensemble, à vivre ensemble, sans pour autant qu'une norme s'impose à tous de façon uniforme. En clair, la France doit maintenant chercher à faire de l'unité avec de la diversité, tout en remettant en question l'uniformité.

Nous présenterons succinctement un résumé de l'état des lieux sur les représentations de la diversité que notre cabinet a effectué pendant deux ans auprès de 20 entreprises et 20 services publics et nous mettrons en évidence des critères de gestion de la diversité religieuse qui permettent à la fois l'égalité des individus et la cohésion d'un groupe, ainsi que les philosophies qui sous-tendent lois et jurisprudences. Puis, nous rappellerons quelques principes issus du débat québécois sur les accommodements raisonnables dont nous nous sommes inspirée. Nous montrerons enfin, avec quelques exemples, en quoi le concept que nous avons appelé « Plus Petit Dénominateur Commun » et que nous expérimentons dans plusieurs villes de France, ne demande pas de faire une exception à la règle « pour une différence », mais fait en sorte que la différence soit incorporée à la règle universelle.

GESTION DE LA LAÏCITÉ ET COHÉSION SOCIALE : EXPÉRIMENTATION DE LA NOTION DE « PLUS PETIT DÉNOMINATEUR COMMUN

INTRODUCTION

La laïcité établie par la loi de 1905, dite de séparation, est d'abord un système juridique instauré pour que les Français puissent ensemble avoir un destin commun, avec leurs identités multiples, variées, qui peuvent d'ailleurs évoluer. Le droit national et international impose le respect de la liberté de conscience de chacun et de chacune. Assurer la liberté de conscience, c'est permettre aux individus de croire, de ne pas croire, de croire en ce qu'ils veulent, sachant que la liberté de l'un s'arrête où commence celle de l'autre. Plus facile à dire qu'à faire...

Où mettre le curseur et sur quels paramètres se baser pour garantir la liberté de chacun, de façon à ce qu'elle n'entrave pas la liberté des autres¹ ? Comment gérer la diversité religieuse sans se plier inconditionnellement à tous les particularismes ?

La diversité religieuse n'a rien à voir avec le communautarisme, ni même avec le multiculturalisme, sauf à considérer qu'une religion détermine une fois pour toutes les individus, de manière uniforme. C'est exactement le contraire : la religion ne détermine pas les individus. Ce sont les individus qui déterminent la compréhension de leur religion à partir de ce qu'ils sont et de ce qu'ils vivent... On ne rencontre jamais des cultures ou des religions, mais toujours des individus qui s'approprient des éléments de culture et de religion qui sont eux-mêmes en perpétuelle mutation et interaction.

A partir de quand est-on différent ? A partir de quand est-on similaire ? Appréhender Mohamed comme « issu de la diversité » alors qu'il a grandi avec Elisabeth et David depuis

¹ C'est le questionnement de la Cour suprême du Canada en 1985 : « *La thèse selon laquelle chaque personne devrait être libre d'adopter la religion de son choix et d'en observer les préceptes ne pose aucun problème... Le problème se pose lorsqu'on se demande jusqu'où peut aller une personne dans l'exercice de sa liberté religieuse ? A quel moment, dans la profession de sa foi et l'observance de ses règles, outrepasse-t-elle le simple exercice de ses droits et cherche-t-elle à imposer à autrui le respect de ses croyances ?* »

l'école maternelle, qu'il écoute la même musique et regarde les mêmes films, peut être aussi violent que de l'empêcher d'être musulman.

Lorsqu'on parle de laïcité, attention à ne pas transformer une petite différence en catégorie, ce qui permet d'enfermer un groupe d'individus dans une définition toute faite et de penser à sa place. On peut être de culture marocaine et de confession musulmane, on peut être de culture marocaine et athée, mais on peut aussi être de culture française et de confession musulmane. « *Le langage qui utilise des catégories génériques comme l'origine, la religion, la culture... renforce la vision « nous » et « eux » (...) »* (Farrell, 2011²) et c'est justement cela que la laïcité veut combattre.

C'est le vivre ensemble qui fait lien, ce que je vais appeler « l'agir humain partagé », la « transpiration humaine ». La cohésion nationale ne se décide pas par des grands discours mais par « l'agir humain partagé », l'expérience commune. C'est pour cette raison que la grande erreur à éviter, pour un pays qui veut rester fort, c'est bien de segmenter ses citoyens en les discriminant ou en accentuant la présomption d'altérité pour certaines catégories d'entre eux, selon des rapports de pouvoirs liés à des passages historiques et non, comme on veut le faire croire, à l'essence d'une religion.

Suite à un état des lieux que notre cabinet a effectué pendant deux ans auprès de 20 entreprises et autant de services publics, nous avons longuement étudié la jurisprudence française et européenne, les délibérations de la HALDE³, le Code du Travail, pour trouver des critères de gestion qui permettent à la fois l'égalité des individus et la cohésion d'un groupe, ainsi que les philosophies qui sous-tendent ces lois et jurisprudences.

Nous présenterons succinctement un résumé de cet état des lieux, puis le concept nommé « Plus Petit Dénominateur Commun » que nous expérimentons dans plusieurs villes de France,

² Gilda Farrell, Chef de la Division Recherche et développement de la cohésion sociale, Conseil de l'Europe, *in* «Compétences interculturelles dans les services sociaux, la nécessité de l'évolution institutionnelle», Symposium international de l'interculturalisme, Dialogue Québec-Europe, Montréal, 25-27 mai 2011.

³ Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité.

après avoir expliqué comment nous nous sommes inspirés des réflexions issues du débat sur les accommodements raisonnables de MM. Bouchard et Taylor⁴.

PARTIE 1 – RÉSUMÉ SUCCINCT DE L'ÉTAT DES LIEUX FRANÇAIS

Cet état des lieux a été réalisé à la suite de recherches-actions conduites pendant deux ans auprès de 20 entreprises et 20 services publics dans 4 bassins d'emplois.

Ce n'est pas ici le lieu d'en évoquer les résultats en détail, ceux-ci sont disponibles dans deux livres publiés l'année dernière (Bouzar, 2009 et Bouzar, 2010⁵). Je me bornerai à en présenter les principaux éléments qu'il nous apparaît important de partager.

Nous avons conduit 800 entretiens à partir d'une grille ouverte et large, que nous avons centrée sur des questions sur « ce qui favorise ou entrave l'unité d'équipe ». L'objectif était de ne cibler aucune religion en particulier. Cependant, la grande majorité des témoignages ont mis en avant des questionnements liés à l'islam... Cette religion est perçue « très différente » des autres.

La diversité, culturelle ou cultuelle, pour 99 % des managers, est encore liée à l'international, à l'étranger. C'est-à-dire que l'idée selon laquelle, à l'intérieur de la France, on peut être « à la fois Français et de religion différente », n'est pas acquise. Voici un exemple de réponse obtenue : « *Oui, on fait de la diversité cultuelle, on adore ça, d'ailleurs, on a une convention avec le Maroc...* ».

Dès qu'il s'agit d'un salarié de référence musulmane, la grille de droit commun n'est plus appliquée : les représentations négatives du débat public sur la question musulmane parasitent l'application de la grille d'évaluation de compétences qu'une entreprise (ou qu'une institution) met en place. Et cela conduit à deux sortes de dysfonctionnements : un dysfonctionnement discriminatoire où l'on présume à l'avance des caractéristiques négatives d'une personne, et un

⁴ Coprésidents de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, Québec, 2008.

⁵ « La burqa et la République, les services publics face à l'islam manipulé » et « Quelle place pour Allah dans l'entreprise ? » Editions Albin Michel, 2009 et 2010.

laxisme, où l'on accepte finalement des dysfonctionnements qu'on n'accepterait pas de la part d'autres types de salariés, avec qui on serait plus exigeant... Mais ces deux comportements, le laxisme ou la discrimination, sont les deux faces de la même pièce, car ils reposent sur les représentations négatives que le manager a intériorisées sur « les musulmans », à qui on ne va pas en demander « autant qu'aux autres ».

En l'absence de formation sur le sujet, c'est souvent la subjectivité personnelle du chef ou de l'élu qui fait loi, c'est-à-dire sa propre représentation de la religion en général, liée à sa propre histoire. On constate donc des managements différents au sein d'un même service public ou d'une même entreprise, selon que vous soyez au premier ou au troisième étage : dans tel service, ceux qui font le Ramadan ont automatiquement une permission d'adapter leurs horaires ; dans d'autres services, ils ne peuvent même pas poser la question sous peine d'être stigmatisés et traités de « communautaristes ». On remarque le manque de politique générale au sein des entreprises et des institutions, sauf celles qui commencent à travailler sur le sujet.

Au lieu d'appliquer les critères de droit commun, c'est le rapport de force des salariés qui l'emporte. Par exemple, quand il y a une majorité de gens non-croyants dans un service, celui qui jeûne discrètement ou qui ne boit pas d'alcool peut être harcelé. Les quolibets répétés peuvent parfois prendre véritablement la tournure d'un harcèlement, au sens juridique du terme. Mais cela existe aussi dans l'autre sens : vous avez par exemple un atelier d'une grande entreprise automobile qui emploie une majorité de musulmans pratiquants et ce sont ces derniers qui vont harceler celui qui ose prendre un café à moins de 100 mètres d'eux pendant le ramadan...

C'est donc, dans certains services, le rapport de force qui fait la loi, sans qu'il n'y ait de régulation, ni de la part des managers ni de la part des syndicats, car ces derniers ne possèdent pas les critères légaux qui pourraient constituer des balises à appliquer de la même façon à tous les salariés ...

Certains élus conservateurs ne respectent pas forcément la loi de 1905. Prenons l'exemple de la construction des mosquées. La loi de 1905 prévoit très scrupuleusement les aides administratives (garant d'un prêt, bail d'un terrain, etc.) que l'État peut octroyer à la construction

de lieux de culte mais énonce qu'il ne peut le subventionner. Le projet de construction doit remplir toutes les normes prédéfinies par le code de l'urbanisme, le code de la construction et de l'habitat, les plans d'occupation des sols⁶...

Les musulmans se sont donc organisés et ont réuni, dans plusieurs villes, les sommes nécessaires. Car contrairement à leurs parents qui étaient de passage, et qui ont adopté une attitude de grande discrétion, les jeunes voulaient construire leur lieu de culte justement parce qu'ils se sentaient « chez eux ». Que s'est-il passé dans la réalité ? La plupart des riverains ont vécu ce début de visibilité dans leur quartier non pas comme une preuve d'intégration mais comme le refus de la République. Persuadés que l'émancipation ne peut exister que par la sortie de la religion, et qu'il ne pouvait s'agir que d'un début d'islamisation de la société, les riverains se sont rassemblés pour porter aux élus des pétitions contre la construction d'une mosquée, et finalement, de nombreux maires ont cédé et utilisé leur droit de préemption, refusant du coup la construction légalement possible, pour ne pas perdre leurs électeurs. Devant les difficultés récurrentes de construction d'édifices de culte musulman, le Ministère de l'Intérieur a rappelé par une note écrite du 14 février 2005, que « *la construction et l'aménagement des lieux de culte ne sont soumis à aucune formalité ou autorisation autre que celles prévues d'une façon générale par le code de l'urbanisme.* ». L'étude de l'obtention du permis de construire doit être effectuée « *sans esprit d'exclusion ou de rejet* ».

Nous avons réfléchi à un concept qui nous semble le plus adapté pour sortir à la fois des gestions discriminantes et des gestions laxistes : le PPDC (Plus Petit Dénominateur Commun). Pour y arriver, nous nous sommes inspirée de quatre axes des accommodements raisonnables...

⁶ La question du minaret est aussi réglementée par le droit français. Chaque mosquée peut construire un minaret, mais sa hauteur peut être limitée dans le cadre de l'autorisation de construire, pour respecter les préoccupations du plan d'occupation des sols et s'inscrire dans l'aspect architectural du quartier.

PARTIE II – PARTIR DES ACCOMMODEMENTS RAISONNABLES

Le processus d'accommodement raisonnable présente des concepts particulièrement intéressants, notamment pour préserver la cohésion sociale. Voici les principales notions dont nous nous sommes inspirée.

La notion de « balises incitatives » dans la gestion des revendications religieuses. Il s'agit de prendre en compte l'effet de la demande religieuse. Favorisera-t-elle la segmentation, la ghettoïsation, ou bien facilitera-t-elle au contraire l'inclusion de la personne concernée ? Autrement dit, il s'agit de vérifier si la demande religieuse n'entrave pas les objectifs recherchés par la Constitution concernant le « vivre-ensemble ».

La notion de repères éthiques, et notamment le principe de réciprocité. Il s'agit de privilégier les comportements qui favorisent l'émergence de solutions mutuellement satisfaisantes en acceptant l'ouverture à l'autre, la réciprocité, le respect mutuel, la capacité d'écoute, la bonne foi, la capacité à faire des compromis... Le quatrième considérant du préambule de la Charte québécoise énonce que « les droits et libertés de la personne humaine sont inséparables des droits et libertés d'autrui et du bien-être général ».

La conception de la « liberté religieuse ». C'est à l'occasion d'un arrêt que la Cour suprême a défini le sens donné à la « liberté de religion⁷ ». C'est une conception « personnelle et subjective » de la liberté de religion qui a été retenue. Le demandeur qui invoque cette liberté n'est pas tenu de prouver l'existence de quelque obligation, exigence ou précepte religieux objectif. Il doit simplement démontrer que le geste qu'il souhaite accomplir revêt *pour lui* un caractère religieux ou spirituel. Cette posture nous semble fondamentale pour protéger la liberté de penser individuelle des croyants à l'intérieur même des mouvements religieux diversifiés, ainsi que le principe de neutralité de l'État.

⁷ Affaire Syndicat Northcrest c. Amselem, (2004), 2 R. C.S. 551. En violation des règles contenues dans une déclaration de copropriété divise, des Juifs orthodoxes avaient érigé, pendant la fête du Souccoth, des souccahs individuelles sur le balcon de leurs appartements.

La prise de conscience que les normes institutionnelles sont le produit d'une histoire.

Les normes institutionnelles présentées comme universelles (jour chômé, vacances, nourriture, etc.) sont le produit d'une histoire, souvent écrites par des groupes politiquement et historiquement dominants (hommes, blancs, hétérosexuels, classe 'moyenne', issus de l'histoire catholique). Puisque ces normes sont le produit d'une histoire, elles ne sont pas « neutres », ce qui veut dire que le système juridique étatique n'incarne pas forcément et automatiquement des normes universelles, même si l'objectif poursuivi est universel.

C'est cette reconnaissance par la Cour suprême de l'impact de l'histoire du Canada sur la construction de certaines normes qui a permis de nouvelles réflexions des juristes, qui ont alors cherché à adapter l'application d'une norme à la situation particulière d'une personne, de façon à éliminer l'impact discriminatoire de cette norme. Ce sont ces réflexions qui conduiront *in fine* au système juridique de *l'accommodement raisonnable*.

Il semble important de reconnaître que la plupart des normes actuelles sont issues de l'histoire chrétienne afin de prendre conscience de leur impact parfois discriminatoire sur les nouveaux venus. C'est cela qui permet ensuite de réfléchir à comment atténuer ces effets éventuellement discriminatoires sans pour autant accepter de droit parallèle communautariste.

Du fait de sa relation distanciée avec la religion, de la séparation entre les Églises et l'État et de son système juridique laïque, on aurait pu s'attendre à ce que la France reconnaisse qu'un certain nombre de normes sont directement issues de l'histoire chrétienne, que l'ordre juridique étatique porte les marques de la culture majoritaire, qu'il irrigue des normes et des valeurs inscrites au cœur d'une culture publique commune, loin d'être purgée de tout particularisme culturel puisqu'elle institutionnalise une normativité qui provient du groupe historiquement dominant. Ce n'est pas le cas et qui plus est, l'ensemble des citoyens français n'ont pas toujours conscience du poids de l'histoire sur la construction des normes. Ils ont le sentiment que la « culture occidentale » a cessé d'être façonnée par le religieux, et que seule celle de l'« Autre » continue à être imperméable à la sécularisation.

Pourtant, pour ne prendre qu'un exemple, le calendrier français est « pain béni » pour les chrétiens : la fête de la Nativité (Noël) célébrant la naissance de Jésus, l'ouverture de la semaine sainte (dimanche des Rameaux), la consécration de la résurrection du Christ (dimanche de Pâques), celle de l'élévation de Jésus (jeudi de l'Ascension), la commémoration de la descente du Saint-Esprit sur les apôtres (dimanche de Pentecôte), la célébration de la montée de la Vierge Marie au ciel (Assomption le 15 août), la veille de la fête des morts qui célèbre l'ensemble des saints reconnus par l'Église catholique romaine (la Toussaint le 1^{er} novembre), sont autant de jours fériés. Sans compter les lundis de Pâques et de Pentecôte, réminiscences des semaines fériées qui suivaient les dimanches de Pâques et de Pentecôte, réduites à un seul jour férié par le Concordat de 1801. Ces fêtes font partie de la culture commune de tous les Français, croyants ou pas, alors que les fêtes relatives à l'islam sont vécues comme du particularisme ou de la « rébellion communautaire ».

PARTIE III – LE PPDC⁸ POUR CONCILIER DIVERSITÉ RELIGIEUSE ET COHÉSION SOCIALE

La création du « Plus Petit Dénominateur Commun » provient de notre recherche d'une notion qui soit dans la lignée du droit international et national.

Les rédacteurs de la loi de 1905 ont déclaré que « *La République française assure la liberté de conscience et le libre exercice du culte...* », pour en finir avec l'ancien régime où il fallait être « *de la religion du roi pour être sujet du roi* ».

La laïcité française est très exactement à la jonction d'une responsabilité citoyenne qui permet que tous les citoyens aient ensemble « un destin commun », comme aurait dit Ernest Renan au XIX^e siècle, tout en faisant en sorte qu'aucune philosophie et vision du monde puisse s'imposer aux autres comme supérieure. Cela montre bien que la laïcité est un concept fondamentalement politique.

⁸ Notre dernier livre traite de 42 situations avec cette approche (institutions publiques et entreprises) : *Laïcité Mode d'Emploi*, Editions Eyrolles, qui vient d'être primé par l'Académie des Sciences Morales et Politiques.

Dorénavant, personne ne pourra imposer sa vision du monde aux autres. Aucune philosophie ne peut se déclarer supérieure à une autre. Autrement dit, sur un plan philosophique, c'est l'application de « ma liberté de croire s'arrête où commence ta liberté de ne pas croire », et vice versa.

Ce qui signifie aussi que l'on peut être à la fois croyant pratiquant et laïque, si on ne considère pas sa vision du monde religieuse comme supérieure et qu'on ne l'impose pas aux autres.

Appliquer la laïcité, au sens philosophique du terme

Prenons l'exemple d'un match de football mixte, organisé par deux associations musulmanes. Saluons d'abord l'objectif de mélanger filles et garçons, alors que de nombreux centres sociaux ont du mal à y arriver. Dans les locaux sont affichées des photos de grappes de garçons et de filles arborant les maillots de football. Dans les deux associations, la réussite de cette activité est une grande fierté, tant pour les responsables que pour les jeunes. Mais les interviews⁹ font apparaître deux logiques différentes : pour la première association, ce match de football mixte est une application de l'islam ; pour la deuxième association, il s'agit d'une séance de sport à laquelle des musulmans et des musulmanes peuvent participer sans problème. Les arguments invoqués pour encourager les jeunes ne font pas appel à la même logique. L'une est laïque, l'autre pas.

Les premiers justifient la pratique de cette activité par l'islam :

« Nous savons que le Prophète (Paix et Salut sur lui) faisait des courses de chameaux avec sa jeune femme Aïcha. Nous pouvons penser, si nous contextualisons cet exemple dans notre époque, qu'il aurait pu faire aujourd'hui, comme c'est la mode, des courses à pied, du training, s'il vivait parmi nous en 2011. Le principe qui ressort de cette tradition montre bien que le sport de course est halal¹⁰ et qu'on peut le pratiquer en mixité. Quel meilleur exemple que notre Prophète (Paix et Salut sur lui) ? Il est donc certain que l'islam permet que vous pratiquiez le football, qui consiste aussi à courir, en mixité, dans la mesure où le contenu de vos cœurs est pur et ne contient pas de mauvaises intentions.

⁹ La charte de confidentialité signée à l'époque ne permet pas de donner les noms des interviewés, mais ces deux associations étaient implantées dans la banlieue lyonnaise.

¹⁰ Licite devant Dieu.

Ceux qui vous disent le contraire appliquent l'islam à la lettre et non dans son esprit. Ils n'ont rien compris à l'islam ! »

Les seconds ne font pas systématiquement appel à l'islam mais injectent « de l'élément humain », médical, hygiénique, etc. pour justifier la mixité devant quelques jeunes récalcitrants qui ne trouvent pas ça « très musulman » de se mélanger avec des filles pour faire, en plus, un « sport d'hommes »... : *« Quand tu montes dans le métro, ça ne te gêne pas d'être en totale proximité avec des filles ? Et quand tu traînes à la foire non plus ? Pourquoi tu te poses plus cette question quand il s'agit de filles qui sont de la même religion que toi ? Ca change quoi ? On fait du foot pour cracher les clops et les gaz des pots d'échappement que l'on ramasse toute la semaine dans nos poumons, voilà pourquoi ! Et je ne vois pas pourquoi les filles n'y auraient pas droit ! »* Ce type d'argument réintroduit la subjectivité humaine et renvoie le jeune à lui et à ses propres choix. Il ne s'agit plus de dire « L'islam dit que... », mais bien d'amener ce garçon-là, ce « musulman-là », à se demander ce que *lui* en pense.

Pour la première association citée, l'islam reste la source exclusive à partir de laquelle tout est conçu : le développement du corps, le développement de l'esprit, la protection de la nature, l'engagement dans la cité, sont déjà régis par les textes sacrés. Autrement dit, le religieux continue de régir toutes les conceptions du monde. La mixité dans le sport est promu sur une argumentation de type d'abord religieuse. La preuve de son aspect positif passe uniquement par l'expérience du Prophète.

On peut se demander si ce processus de pensée selon lequel l'islam aurait tout inventé n'injecte pas dans l'inconscient des enfants pris en charge une vision du monde où la conception musulmane serait supérieure à toute autre, ne laissant pas de place à d'autres types de conceptions du monde.

C'est en cela que le mélange de garçons et filles ne suffit pas pour appliquer la laïcité, au sens philosophique du terme. Ce qui sous-tend les arguments d'une activité peut s'avérer aussi important que l'activité elle-même. Notre exemple est tiré d'associations musulmanes, mais nous retrouvons ce type d'argumentations dans de nombreuses associations évangélistes.

Le Plus Petit Diviseur Commun ou la recherche de ce qui rassemble

Après avoir illustré ce que nous entendons par « aspect philosophique de la laïcité », nous pouvons revenir au PPDC. Nous avons donc cherché un système :

- qui soit neutre, au sens qu'il ne permette à aucune vision du monde de s'imposer comme norme supérieure, de façon à respecter l'esprit et la philosophie de base de la loi de 1905;
- qui n'entraîne pas de traitement spécifique pour une partie de la population, ce qui irait à l'encontre de la philosophie française de traitement identique pour les « citoyens universels »;
- qui applique la loi à tous les citoyens de la même façon, de manière à mettre en œuvre le principe de réciprocité fondamental dans la question religieuse : *« n'impose pas aux autres ce que tu ne voudrais pas qu'on t'impose »*. S'agissant de religion, les droits et libertés peuvent rapidement se retrouver érigés en absolus sacrés qui s'imposeraient à tous, ce qui va à l'encontre du respect de la liberté individuelle de chacun. C'est un domaine où les interlocuteurs craignent d'autant plus que des exemptions (ou exceptions), cessant d'être exceptionnelles, n'en viennent à transformer structurellement les règles du vivre-ensemble.

Il s'agissait pour nous non pas d'adapter une norme à une « communauté », mais de veiller à ce que la norme pour tous incorpore tous les citoyens sans discriminer ceux qui ont d'autres références.

Ce qui sous-tend le concept du PPDC consiste à réfléchir sur « ce qui rassemble », « ce qui se ressemble », plutôt que de raisonner en terme de communautés ou de particularités. Comme son nom l'indique, le Plus Petit Dénominateur Commun cherche ce qui est commun aux uns et aux autres, y compris à ceux qui ont des références différentes. Il fallait donc élargir la norme commune, pour qu'elle incorpore la diversité en son sein.

L'évolution du traitement du handicap nous a aidée puisque c'est le sujet de discrimination le plus ancien traité en France, dans la mesure où dans le domaine de l'emploi, la

loi du 10 juillet 1987 impose à l'ensemble des employeurs privés¹¹, une obligation d'emploi égale à 6% de l'effectif salarié au bénéfice des travailleurs handicapés. Dans un premier temps, les entreprises ont entamé des travaux d'aménagements spécifiques pour que les personnes en fauteuil roulant puissent se mouvoir librement dans les entreprises. Mais cela revenait à les considérer comme un groupe « à part » puisque ces derniers avaient « leurs portes à eux ». Progressivement, certaines entreprises ont réfléchi à leurs pratiques et ont fait évoluer leur culture organisationnelle : des architectes ont tout simplement décidé d'agrandir « toutes les portes », de façon à ce que « tous les salariés puissent passer ensemble les portes », à pied ou en fauteuil. De cette façon, il n'y avait plus les portes « pour les handicapés » et les portes « pour les autres »...

En ce qui concerne la diversité religieuse, il s'agit également d'incorporer les différences dans la norme elle-même, qui devient la nouvelle règle pour tous afin que la norme perde son caractère discriminatoire. Le PPDC ne demande pas de faire une exception à la règle « pour une différence », il demande à ce que la différence soit incorporée à la règle universelle.

L'exemple des cantines scolaires

Nous allons prendre l'exemple des cantines pour illustrer la démarche du PPDC. Quelques directeurs d'écoles primaires ne supportent plus de jeter 80% de la viande commandée et d'assister à la désertion progressive des enfants de référence musulmane des cantines de leurs quartiers. En effet, ils tiennent à ce que tous les enfants continuent à manger ensemble et ils savent bien que la prise en charge du repas des enfants par les pouvoirs publics fait partie des moyens pour diminuer les disparités sociales. Ce constat les a amenés à se questionner concrètement : comment faire pour rester laïque sans provoquer autant d'exclusion des enfants des familles les plus défavorisées ?

¹¹ Et depuis 2005 aux administrations de l'État et aux établissements publics à caractère scientifique, technologique ou culturel...

D'un côté, les familles musulmanes se sentent complètement discriminées, voire volontairement harcelées. Beaucoup ne demandent pas de viande halal, mais simplement que leurs enfants ne soient pas forcés à manger de la viande non halal.

Or le personnel de la restauration estime qu'il est normal d'inciter les enfants à manger. Cela fait partie des missions du personnel, qui peut éventuellement détecter une dépression, un mal-être ou une anorexie pendant le moment du repas, liés à une situation familiale douloureuse (rupture, décès, divorce...).¹²

Alors pour éviter le conflit, certaines communes ne servent plus de viande en se servant des circulaires sur la « viande folle », ce qui discrimine tous ceux qui mangent de la viande. D'autres éliminent le porc, dans l'espoir de désamorcer les revendications de viande halal, ce qui discrimine tous ceux qui mangent du porc.

Quelques communes ont introduit de la viande halal, ce qui a entraîné une « segmentation » des élèves, les musulmans se séparant des autres pour manger. Et il arrive que « la liberté de conscience du petit Kader qui adore le cochon depuis qu'il a 5 ans » ou celle des musulmans qui voudraient continuer à manger de la « viande classique » soient entravées, car ces derniers subissent des pressions de la part de coreligionnaires plus stricts s'ils continuent à choisir le repas classique. S'il n'y a que de la viande halal, cela entrave la liberté de conscience des non-musulmans qui ne souhaitent pas manger de la viande ritualisée et participer à la construction des lieux de culte (en participant indirectement au paiement de la dîme contenue dans le prix de la viande halal).

L'esprit du PPDC consiste à proposer un choix supplémentaire de « repas sans viande ». Cette mesure poursuit un objectif collectif et rassembleur. En effet, cela permet de satisfaire les revendications de certains mouvements « écolos » qui demandent des repas végétariens, des juifs et des musulmans pratiquants, des enfants qui ne pourraient absorber de viande pour cause de

¹² Ce sentiment est commun à de nombreux services communaux, cf. un témoignage identique dans une situation vécue à Brest, travaillée en recherche-action avec l'équipe 'politique de la ville' publiée dans « Une petite fille refuse de manger de la viande à la cantine », *Laïcité, mode d'emploi. Cadre légal et solutions pratiques : 42 études de cas*, Dounia Bouzar, Eyrolles, 2010.

cholestérol. Cette proposition de deuxième repas végétarien (avec poisson et œufs) permet ainsi à tous de s'inscrire à la cantine pour prendre leur repas avec leurs camarades sans qu'il ne soit question de religion à un moment ou à un autre.

L'application du PPDC, qui implique ici le choix possible d'un repas avec œufs ou poisson, a l'avantage de permettre à tous les enfants de partager le même repas, de manger ensemble à la même table et de ne pas introduire de référence religieuse dans l'espace public tout en respectant les différences de chacun.

Il n'y a donc pas de traitement spécifique pour une partie de la population, mais un simple élargissement de la norme commune, qui incorporerait régulièrement en son sein poissons et œufs (en plus de la viande), de façon à perdre son caractère discriminatoire.

En conclusion

J'insisterai sur le fait que l'utilisation du PPDC permet de rechercher des solutions structurelles et de dépasser les solutions ponctuelles souvent prises dans l'urgence d'un rapport de force. Il s'agit de privilégier les mesures inclusives au bénéfice de tous plutôt que des mesures à la pièce. Autrement dit, ceux qui n'ont pas demandé d'élargissement de la norme doivent tirer bénéfice du nouveau système en ayant un choix supplémentaire qui se propose à eux.

Références bibliographiques

- Bouchard G. et Taylor C., *Fonder l'avenir. Le temps de la conciliation*, Rapport de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, www.accommodements.qc.ca, Québec, 2008
- Bouzar D., *Laïcité Mode d'Emploi, 42 situations*, Éditions Eyrolles, Paris, 2010
- Bouzar D., *Quelle place pour Allah dans l'entreprise*, Éditions Albin Michel, Paris, 2010.
- Bouzar D., *La burqa et la République, les services publics face à l'islam manipulé*, Éditions Albin Michel, Paris, 2009
- Farell G., Compétences interculturelles dans les services sociaux, la nécessité de l'évolution institutionnelle, *Symposium international de l'interculturalisme*, Dialogue Québec-Europe, Montréal, 25-27 mai 2011.



Symposium international sur l'interculturalisme

DIALOGUE QUÉBEC-EUROPE

Montréal

Du 25 au 27 mai 2011

De l'accommodement raisonnable à l'interculturalisme : faux problèmes, vrais défis

Contribution au chapitre 2 :
Les droits à la lumière de l'interculturalisme

Pierre Bosset

Département des sciences juridiques
Université du Québec à Montréal

Notice biographique

Membre du Barreau, Pierre Bosset est entré à la Commission des droits de la personne du Québec en 1985, où il a travaillé durant vingt-deux ans. Il est l'auteur de nombreuses études touchant les droits fondamentaux : notion de discrimination indirecte, liberté d'expression et propagande haineuse, droits économiques et sociaux comme «parents pauvres» de la Charte québécoise des droits, aménagement juridique de la diversité culturelle et religieuse, y compris les notions d'accommodement raisonnable et de neutralité de l'État en matière religieuse. Me Bosset fut, en particulier, l'auteur d'avis officiels qui auront un grand retentissement, notamment sur le port du hidjab à l'école publique et sur la place de la religion dans l'espace public.

Professeur de droit public à l'Université du Québec à Montréal depuis 2007, Me Bosset enseigne les droits et libertés de la personne, le droit constitutionnel et le droit international public. En 2007-2008, il a été membre du comité-conseil de la Commission Bouchard-Taylor.

Il a publié *La discrimination indirecte dans le domaine de l'emploi* (Éditions Yvon Blais, 1989) et codirigé plusieurs ouvrages collectifs, dont *Citoyenneté et droits fondamentaux: une citoyenneté limitée, fragmentée, illusoire?* (Éditions Thémis, 2000). Avec la professeure Lucie Lamarche, il vient de publier un ouvrage collectif qui s'intitule *Donner droit de cité aux droits économiques, sociaux et culturels. La Charte québécoise des droits en chantier* (Éditions Yvon Blais, 2011).



De l'accommodement raisonnable à l'interculturalisme: faux problèmes, vrais défis

Pierre BOSSET

Département des sciences juridiques, UQAM
Symposium international sur l'interculturalisme

Montréal, 25-27 mai 2011

Plan de l'exposé

- ▶ **Accommodements raisonnables:** cerner les faux problèmes, identifier les zones grises
- ▶ **Interculturalisme:** mieux comprendre la culture et les droits culturels

Éclairer le débat sur les accommodements raisonnables



Faux problèmes et zones
grises

3

D'où vient l'accommodement raisonnable?

► Avatar du multiculturalisme canadien?

- Premières décisions judiciaires: rendues selon le droit antidiscrimination en vigueur dans les années 70
- **Antérieur** à la consécration juridique du multiculturalisme (Charte canadienne des droits, 1982)
- AR = fruit d'une réflexion sur la nature de **l'égalité**:
 - Matérielle (et non plus formelle)
 - «*Conséquence naturelle* » de l'égalité: *O'Malley c. Simpsons-Sears*, [1985] 2 RCS 536
- Compatible avec le multiculturalisme, mais aussi avec l'interculturalisme

4

Accommodement raisonnable et neutralité religieuse de l'État?

► L'accommodement pour motifs religieux porte-t-il atteinte à la neutralité de l'État en matière religieuse?

- Équivalent fonctionnel de la laïcité en droit canadien: l'obligation de neutralité de l'État (*R. c. Big M Drug Mart*, [1985] 1 RCS 295)
- La neutralité de l'État est au service des libertés de conscience et de religion
- C'est l'État qui doit être neutre, pas les citoyens
- Les implications de la neutralité de l'État: un débat à poursuivre

5

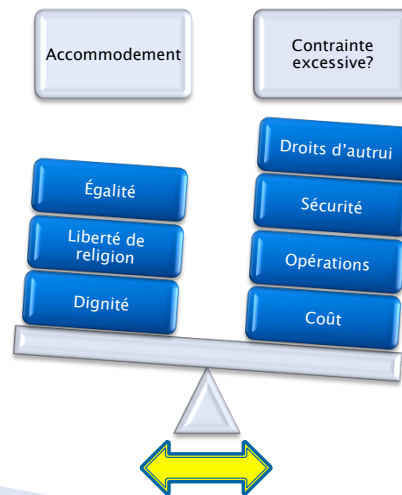
Limites de l'accommodement raisonnable?

► L'accommodement raisonnable est-il hors de contrôle?

- Données empiriques: peu d'abus
- Non-application de l'AR aux **normes législatives** (*Hutterian Brethren of Wilson Colony c. Alberta*, [2009] 2 RCS 567):
 - Pourquoi cet arrêt?
 - Conséquences de cet arrêt
- L'accommodement ne doit pas entraîner une **contrainte excessive**

6

Contrainte excessive: schéma



7

Droits d'autrui

► L'accommodement raisonnable menace-t-il l'égalité des sexes?

- Respect de l'ordre public et des valeurs démocratiques:
 - *Braker c. Marcovitz*, [2007] 3 RCS 607 (refus d'accorder le « guet » ou divorce juif):
 - «la revendication du droit à la liberté de religion doit être conciliée avec les droits, les valeurs et le préjudice opposés»
- Respect de l'égalité des sexes:
 - Préambule + art. 10 de la Charte québécoise
 - Projet de loi 94 sur les accommodements dans l'Administration publique (actuellement à l'étude)

8

Enjeux actuels?

- **Systématiser** l'information sur les pratiques d'accommodement; **partager** les «bonnes pratiques»
- **Poursuivre la réflexion** sur les conséquences pratiques de la neutralité de l'État en matière religieuse
- Mieux saisir l'articulation entre l'AR et les **droits économiques et sociaux** (accès aux services publics, à l'emploi)
- Comprendre la **complexité des phénomènes d'exclusion et de discrimination**

9

10

Au delà des accommodements: l'interculturalisme?



La culture comme prison ou
comme liberté?

11

La Convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle: principes directeurs (art. 2)

► Souveraineté:

- *«Les États ont le droit souverain d'adopter des mesures et des politiques pour protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles sur leur territoire»*

► Respect des droits humains:

- *«La liberté culturelle ne peut être protégée et promue que si les droits de l'homme et les libertés fondamentales, ainsi que la possibilité pour les individus de choisir les expressions culturelles, sont garantis»*

12

Les droits culturels en tant que droits humains

► *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, art. 27; *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, art. 15:

- Liberté de **création culturelle**
- Droit d'**accéder** et de **participer** à la vie culturelle
- Droit au respect de l'**identité culturelle**

13

Qu'est-ce que la culture?

«Quand nous réclamons davantage de musées, que voulons-nous y mettre? Les habits des rois et des empereurs, ou la créativité culturelle d'humbles villageois, des minorités ethniques, des peuples autochtones, des populations immigrées?»

- Rodolfo STAVENHAGEN

14

Les multiples définitions de la culture

- ▶ Humanistes (arts, sciences...)
- ▶ Anthropologiques:
 - Modes de vie autochtones:
 - *Kitok* (Suède); *Ominayak* (Canada)
 - La religion:
 - *Amselem*, [2004] 2 R.C.S. 551

15

La dimension culturelle des droits

- ▶ L'adéquation culturelle comme élément des politiques publiques:
 - Observations générales de l'ONU sur le droit à la **santé**, le droit à l'**éducation**, le droit au **logement**...:
 - «*L'architecture, les matériaux de construction utilisés et les politiques en la matière doivent permettre d'exprimer convenablement l'identité culturelle*»
 - Équivalent «collectif» des accommodements raisonnables?

16

L'émergence du droit au respect de l'identité culturelle

- ▶ Déclaration universelle des droits de l'homme (1948):
 - «Toute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté»
- ▶ Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966):
 - «Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, **les personnes appartenant à ces minorités** ne peuvent être privées du droit d'avoir, **en commun avec les autres membres de leur groupe**, leur propre vie culturelle»

17

La Charte québécoise des droits

- ▶ Art. 43:
 - «Les personnes appartenant à des **minorités ethniques** ont le droit de maintenir et de faire progresser **leur propre vie culturelle avec les autres membres de leur groupe.**»

18

Des identités culturelles figées?

- La culture est l'affaire des minorités...
- Le droit à la vie culturelle s'exerce à l'intérieur du groupe...
- Y a-t-il place pour un dialogue interculturel?

19

Émergence d'une conception dynamique de la culture?

- Nations Unies (2009):
 - *«La notion de culture ne doit pas être considérée comme une série de manifestations isolées ou de compartiments hermétiques, mais comme **un processus interactif** [...]. Elle prend en considération le caractère individuel et « autre » de la culture en tant que **création et produit d'une société**.»*
 - Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Le droit de participer à la vie culturelle*

20

La culture comme liberté?

- ▶ La **liberté individuelle** de se réclamer d'une ou plusieurs appartenances culturelles (et de modifier ce choix):
 - Travaux d'Amartya SEN et Rapport du PNUD sur le développement humain (2004)
 - *Déclaration de Fribourg sur les droits culturels* (2007)
 - ONU, 2009

21

La Charte québécoise est-elle ouverte au dialogue interculturel?

- ▶ Les dispositions actuelles (art. 43)
- ▶ Les propositions (non adoptées) de 2010:
 - *«Toute personne qui s'établit au Québec a droit [...] d'apprendre le français et de bénéficier de mesures d'accueil et d'intégration à la vie québécoise.»*
 - *«Toute personne a droit de participer au maintien et au rayonnement de la culture québécoise, dont le français constitue l'un des éléments indissociables.»*

22

Conclusion

- ▶ **Les conditions d'un dialogue interculturel respectueux des droits:**
 - Faut-il une loi sur l'interculturalisme?
 - Désenclaver les droits culturels de la problématique minoritaire
 - Revoir nos conceptions de la culture

23

La culture, « un processus vivant, qui est historique, dynamique et évolutif, et qui a un passé, un présent et un futur. »

- ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels (2009)

24

Pierre BOSSET
Département des sciences juridiques
Faculté de science politique et de droit



25

Chapitre 3

Laïcité : un aperçu des modèles et débats actuels

Jean-Paul Willaime

Les évolutions en Europe vers une laïcité
de reconnaissance et de dialogue

Gérard Bouchard

Pour une laïcité inclusive



Symposium international sur l'interculturalisme

DIALOGUE QUÉBEC-EUROPE

Montréal

Du 25 au 27 mai 2011

Les évolutions en Europe vers une laïcité de reconnaissance et de dialogue

Contribution au chapitre 3 :
La laïcité : un aperçu des modèles
et débats actuels

Jean-Paul Willaime

Directeur d'études à l'École Pratique des Hautes Études
Section des sciences religieuses
Sorbonne, Paris

Notice biographique

Jean-Paul Willaime est né en 1947 à Charleville (France). Il est Docteur ès sciences religieuses (1975) et Docteur en sociologie (1984). Après avoir enseigné à l'Université de Strasbourg, il est, depuis 1992, Directeur d'études à l'École Pratique des Hautes Études, Sorbonne, Paris. Membre du laboratoire Groupe Société, Religions, Laïcités (EPHE-CNRS), il a dirigé de 2005 à 2010 l'Institut Européen en Sciences des Religions.

Il a notamment publié: *Sociologie des Religions* (3ème éd., 2005); *Europe et religions. Les enjeux du XXIe siècle* (2004); *Religion and Education in Europe. Developments, Contexts and Debates* (ed. with R. Jackson, S. Miedema, W. Weisse, 2007); *Le retour du religieux dans la sphère publique. Vers une laïcité de reconnaissance et de dialogue* (2008).

LES ÉVOLUTIONS EN EUROPE VERS UNE LAÏCITÉ DE RECONNAISSANCE ET DE DIALOGUE

Résumé

Ce que l'on désigne par laïcité renvoie, qu'on emploie ou non le mot, à des principes essentiels de liberté et de neutralité que l'État libéral des sociétés démocratiques met en œuvre pour respecter les options des citoyens en matière de conceptions de la vie. À cet égard, il est important de distinguer entre l'État *séculariste* qui privilégie les convictions non religieuses par rapport aux religions, de l'État *séculier* qui se tient à égale distance des religions et des conceptions non religieuses de l'homme et du monde. Dans les différents pays d'Europe prévaut un modèle de séparation-coopération de relations Religions-État, un modèle qui associe l'autonomie respective du religieux et du politique et diverses modalités de coopération associant les religions à des missions d'intérêt public. Tant à l'échelle stato-nationale qu'à l'échelle européenne elle-même (Conseil de l'Europe et Union Européenne) prévaut une laïcité qui, tout en étant enchâssée dans les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit, reconnaît la spécificité des groupes religieux et de leurs apports à la vie sociale et accepte d'entretenir avec eux des dialogues « ouverts, transparents et réguliers ».

LES ÉVOLUTIONS EN EUROPE VERS UNE LAÏCITÉ DE RECONNAISSANCE ET DE DIALOGUE

Introduction

L'Europe est riche d'une grande diversité linguistique, culturelle et religieuse. Mais aborder cette question de la diversité sous l'angle des religions et de la laïcité, c'est d'abord rappeler cinq éléments essentiels qui sont constitutifs de l'expérience historique de l'Europe et dont certains traits se prolongent jusqu'à aujourd'hui. Processus d'eupéanisation.

1) L'Europe n'est pas seulement riche d'héritages religieux, mais aussi de traditions philosophiques questionnant le religieux, ses affirmations et ses prétentions. La raison, le questionnement critique, le libre examen, le doute font tout autant partie du patrimoine culturel de l'Europe que les traditions religieuses qui ont marqué son histoire, en particulier le christianisme, dans la diversité de ses expressions confessionnelles. Une dialectique constante entre la foi et le doute, la croyance et la raison est au cœur de l'expérience historique de l'Europe. Dans une Europe sécularisée où les enquêtes européennes sur les valeurs (*European Values Surveys*) montrent une croissance des personnes se déclarant « sans religion » (en particulier chez les jeunes adultes), cette dialectique se prolonge aujourd'hui de façon paradoxale et contradictoire. D'une part, sous la forme d'un brouillage des frontières entre des « croyants-doutants » et des « doutants-croyants », des religieux peu croyants et des « sans religion » croyants ; un brouillage qui peut donner l'impression que le vieux conflit entre la foi et le doute est terminé. D'autre part et au contraire, sous des formes militantes et polémiques durcissant les divergences, des intransigeantismes religieux s'opposant à des intransigeantismes laïques tant du côté de religieux pourfendant l'hédonisme individualiste et consumériste et dénonçant l'abandon de Dieu que du côté d'athées militants mettant en cause les religions et leur prétention.

2) L'histoire de l'Europe est également traversée par un débat récurrent sur la délimitation et l'autonomie respectives des pouvoirs spirituels et temporels. Le fait qu'il y ait eu des tensions et des conflits entre ces deux pouvoirs et qu'il y en ait encore aujourd'hui témoignent au moins d'une chose, c'est que ces deux pouvoirs sont distingués. Et ce, même si

toutes sortes de combinaisons entre ces deux pouvoirs, y compris leur quasi-fusion ou confusion ont marqué l'histoire européenne de même que l'expérience d'un athéisme d'État que plusieurs pays ont faite sous des régimes communistes.

3) L'histoire de l'Europe a été profondément marquée par des conflits confessionnels, par les croisades et les guerres de religion, par l'antisémitisme aussi. L'Europe est la terre des déchirures du christianisme d'abord entre le christianisme latin occidental et le christianisme orthodoxe oriental grecque et slave, puis entre le christianisme romain et les christianismes protestants. La présence de et la rencontre avec l'islam font aussi partie de l'expérience historique européenne. Ici en Amérique du Nord, il n'est pas inutile de rappeler que l'on ne peut pas purement et simplement identifier l'Europe avec l'Occident : l'Orient fait partie de l'Europe à travers des territoires historiquement marqués par le christianisme orthodoxe. Quant à la Shoah, l'Europe ne peut oublier que cette tragédie s'est déroulée sur ses terres et qu'elle fait partie de son histoire.

4) Beaucoup de sang a coulé au nom de Dieu ou de sa négation en terre d'Europe et cela s'est même prolongé à l'époque contemporaine avec des conflits où une dimension religieuse, bien qu'entremêlée à toutes sortes d'autres facteurs, n'était cependant pas absente : je pense à l'Irlande du Nord et aux Balkans. L'athéisme d'État s'est aussi traduit par des crimes et des persécutions. Il est important de rappeler cet arrière-plan historique pour souligner que si l'Europe, c'est ce passé de violence associée à la religion ou à sa négation, **l'Europe, c'est aussi l'histoire de la pacification de ces violences religieuses et antireligieuses, l'histoire de l'émergence de sociétés démocratiques respectant la liberté de conscience et de pensée et le pluralisme convictionnel.** L'Europe, c'est la construction historique d'une paix et d'une tolérance civile permettant aux différents pays de s'organiser comme collectivités politiques tout en admettant la pluralité des options religieuses et philosophiques des populations. Ce processus, qui s'est fait par l'autonomisation du politique et du droit par rapport aux religions, ne s'est pas fait en un jour, ni sans conflits. On peut en faire la généalogie philosophique, politique et religieuse et prétendre qu'il s'est fait essentiellement contre la religion ou prétendre au contraire que les religions ont contribué elles-mêmes à cette évolution. Quoiqu'il en soit, grâce à la décléricalisation du religieux et à la sécularisation du politique, le renoncement religieux au

pouvoir politique et le renoncement politique au pouvoir spirituel sont devenus des marques essentiels de la démocratie. **C'est bien parce que le pouvoir politique a appris à renoncer au pouvoir spirituel et que le pouvoir religieux a appris, et apprend tous les jours, à renoncer au pouvoir temporel, qu'une laïcité de reconnaissance et de dialogue est devenue possible aujourd'hui en Europe. Que cela engendre des tensions et des conflits est non seulement normal, mais essentiel.** En effet, c'est l'absence de tensions et de conflits qui signifierait une rupture d'équilibre au profit d'une vision religieuse ou, au contraire, d'une vision séculariste de l'homme et du monde. S'il y a dialogue, c'est qu'il y a non seulement des différences de vues, mais aussi de réelles divergences. La laïcité doit non seulement permettre l'expression de ces différences et divergences, mais aussi représenter des aménagements nécessaires à la vie de la démocratie dans des sociétés pluralistes. C'est la condition du vivre-ensemble dans des sociétés multiculturelles et multiconvictionnelles.

5) De nombreuses identités nationales en Europe, ont été et restent marquées par des dimensions religieuses, c'est particulièrement net dans les pays où une forte majorité de la population s'identifie à une tradition religieuse qui s'est trouvée liée à l'affirmation du sentiment national (la Grèce orthodoxe, le Danemark luthérien, l'Irlande catholique). Même si, dans chaque société nationale, il y a une réelle pluralisation religieuse et philosophique des populations et une acceptation de la pluralité des options convictionnelles à l'échelle individuelle, les imaginaires nationaux et l'imaginaire européen lui-même sont moins sécularisés qu'on ne le croit. La votation suisse sur les minarets (2009) comme l'affaire Lautsi relative à la présence de crucifix dans les salles de classes en Italie (2010-2011) l'ont récemment rappelé. Qui plus est, ce sont les dispositifs de relations État-religions tels qu'ils se sont historiquement construits dans chaque pays qui sont devenus des éléments non négligeables des identités nationales. On pense bien sûr à la laïcité en France, mais aussi au Royaume Uni avec ses deux Églises établies, l'anglicane en Angleterre et la presbytérienne en Écosse, à l'Allemagne avec sa séparation Églises-État intégrant les Églises dans des relations de partenariat avec les pouvoirs publics, la Pologne avec la façon dont elle est sortie du bloc communiste... Les histoires politique et religieuse de chaque pays d'Europe, et les façons mêmes dont ces deux histoires ont interféré font partie des singularités nationales qui ont configuré des formes diverses de laïcité.

I) La laïcité : une notion polysémique au miroir de l'Europe

1) Le mot et la chose

Je suis tout à fait d'accord avec ma collègue Micheline Milot lorsque, dans son ouvrage sur *La laïcité dans le nouveau monde. Le cas du Québec* (Turnhout, Brepols, 2002), elle insiste sur la nécessité d'extraire ce concept « de son contexte français d'émergence historique » pour le dégager de son « usage idéologique » et mieux le penser comme concept politique. La laïcité concerne, selon elle, « l'aménagement politique, puis la traduction juridique, de la place de la religion dans la société civile et dans les institutions publiques ». Mais échappe-t-on totalement aux diverses nationalisations de la notion ?

Lors de l'importante et fameuse rencontre du Conseil de l'Europe des 23-24 avril 2007 à Saint-Marin (République de Saint-Marin) sur « la dimension religieuse du dialogue interculturel », la déclaration finale, tout en signifiant clairement les éléments fondamentaux d'une laïcité européenne, a intentionnellement écarté le terme de laïcité qui apparaissait trop connoté « français » pour une déclaration proposée aux 47 États membres du Conseil de l'Europe. Autrement dit, on préférerait prendre la chose, sans le mot.

Le fait que le vocable lui-même de laïcité se rencontre plus dans les langues latines que dans les langues anglo-saxonnes, germaniques et scandinaves, invite aussi à se demander si la notion de « laïcité » ne concernerait pas davantage en Europe et au-delà, les pays majoritairement catholiques que les pays majoritairement protestants, orthodoxes ou bi-confessionnels. La laïcité comme mouvement visant l'émancipation des institutions publiques et des personnes de toute emprise religieuse apparaît en tous cas comme une notion plus opératoire dans les pays catholiques que dans les pays marqués par le protestantisme. La laïcité, dans ce cas, apparaît comme un mouvement d'émancipation par rapport à l'emprise qu'avait l'Église catholique dans et sur certaines sociétés nationales. Le philosophe Jean-Marc Ferry, professeur à l'Université Libre de Bruxelles, comparant la France et l'Allemagne, remarque ainsi à propos de ces deux sociétés : « la laïcisation de la société française n'est pas la sécularisation de la société allemande. Ce sont deux voies différentes de neutralisation politique des religions : la voie catholique ou

post-catholique s'effectue plutôt sur le mode de la séparation, tandis que la voie protestante procéderait plutôt par intériorisation ou absorption d'éléments initialement religieux »¹. L'esprit des Lumières s'est modulé différemment selon les pays et n'a pas entretenu les mêmes rapports au religieux. Tout en visant l'émancipation des individus et la réalisation d'une société juste, l'accent, précise Jean-Marc Ferry, n'a pas été mis sur les mêmes « leviers d'épanouissement » : « Disons que les Lumières françaises auraient plutôt mis l'accent sur l'importance de l'État et du politique ; les Lumières écossaises, plutôt sur le marché et la société civile ; les Lumières prussiennes, plutôt sur l'Université et la culture ».

2) La laïcité/*secularity* se distingue de l'État séculariste

Comparer la France et la Belgique du point de vue de la laïcité permet d'emblée de pointer deux dimensions de la laïcité qui sont aussi réelles et légitimes l'une que l'autre : 1) la laïcité comme principe général des relations État-Religions dans des démocraties pluralistes respectant la liberté de conscience, de pensée et de religion et tout ce que cette liberté implique ; 2) la laïcité comme conception philosophique libre penseuse et agnostique promouvant une vision séculière, voire séculariste, de l'homme et du monde en alternative aux conceptions religieuses de l'homme et du monde. En France, l'on se réfère tellement à la laïcité comme principe général que l'on peut avoir tendance à oublier que les militants laïques forment aussi une mouvance philosophique particulière qui, aussi respectable soit-elle, n'a pas plus de légitimité, comme vision du monde, que des conceptions religieuses respectant les droits humains et la démocratie. En Belgique, au contraire, l'on se réfère tellement au pilier laïque que l'on peut avoir tendance à oublier que la laïcité ne constitue pas seulement une mouvance philosophique particulière, mais aussi un principe général d'organisation de l'autonomie réciproque des pouvoirs politiques et religieux revendiqué et valorisé par des croyants comme par des incroyants. Comme le souligne le *Strasbourg Consortium Freedom of conscience and religion at the European Court of Human Rights*: "There is an important, perhaps critical, distinction between secularity and secularism: One concept is a fundamental component of liberal pluralism and a bastion against religious extremism, and the other is a misguided, even dangerous, ideology that may degenerate into its own dystopian fundamentalism. Secularity is an approach to religion-

¹ Jean-Marc Ferry, "Les Lumières: un projet européen ?", in *Esprit*, Août-Septembre 2009, n°8-9, p. 164.

state relations that avoids identification of the state with any particular religion or ideology (including secularism itself) and that endeavors to provide a neutral framework capable of accommodating a broad range of religions and beliefs. Secularism, in contrast, is an ideological position that is committed to promoting a secular order”². **Autrement dit, la laïcité, ce n’est pas l’État séculariste, c’est l’État séculier (Secular State). Cet État séculier, qui implique aussi le caractère séculier des institutions et services publics, ne signifie pas que la société soit laïque. Les personnes qui composent cette dernière peuvent y avoir des options religieuses ou non très diverses.**

Cette laïcité/*secularity* principielle, que le mot même de laïcité soit employé ou non, repose sur les trois éléments suivants :

- 1) la liberté de conscience, de pensée et de religion qui inclut la liberté d’avoir une religion ou de ne pas en avoir, la liberté de changer de religion et de pratiquer ou non la religion de son choix (dans les seules limites du respect des lois, de la démocratie et des droits de l’homme);
- 2) l’égalité de droits et de devoirs de tous les citoyens quelles que soient leurs identifications religieuses ou philosophiques, c’est-à-dire la non-discrimination par l’État et les pouvoirs publics des personnes en fonction de leurs appartenances religieuses ou philosophiques;
- 3) l’autonomie respective de l’État et des religions, ce qui signifie aussi bien la liberté de l’État par rapport aux religions que la liberté des religions par rapport à l’État (dans le respect des lois et des droits de l’homme en démocratie).

Mais la laïcité, en Europe, va plus loin. On y discerne, tant dans les différents pays qu’à l’échelle des institutions européennes elles-mêmes, le développement de ce que j’appelle une laïcité de reconnaissance et de dialogue.

² “Secularism vs. Secularity in Europe”, www.strasbourgconsortium.org (2011).

II) Le développement d'une laïcité de reconnaissance et de dialogue dans une majorité d'États européens

Je me place ici d'un point de vue empirique sur la base d'une recension des *cadres juridiques* proposés aux religions pour leur existence légale vis-à-vis des autorités publiques et des *relations entre État et religions* telles qu'elles sont prévues dans les textes et mises en œuvre dans la pratique. Si, globalement, l'on peut distinguer trois grands types de relations Religions-État dans les pays membres de l'UE, il apparaît en effet vite qu'y prédominent nettement ce qu'on peut appeler des séparations de reconnaissance, c'est-à-dire des séparations qui, tout en assurant l'autonomie respective du religieux et du politique, reconnaissent explicitement, de diverses façons, le rôle des groupements religieux dans la sphère publique des sociétés démocratiques. Mais voyons sommairement les trois grands types qui se dégagent : a) Les pays où prédomine une Église nationale ou d'État ; b) Des pays caractérisés par des séparations de reconnaissance c) Des pays caractérisés par des séparations d'abstention. Pour chaque cas, je donnerai quelques exemples.

1) Les pays où prédomine une Église nationale ou d'État

Ainsi la *Bulgarie*, où l'Église orthodoxe bulgare est reconnue comme « religion traditionnelle de la République ». Le *Danemark* où, selon la Constitution de 1953, « l'Église évangélique luthérienne est l'Église nationale danoise et jouit comme telle, du soutien de l'État » et où « le Roi doit appartenir à l'Église évangélique luthérienne ». *Malte* où la constitution de 1964 indique : « la religion de Malte est la religion catholique apostolique romaine » et que les autorités catholiques ont le devoir et le droit d'énoncer quels principes sont bons et mauvais. Le *Royaume-Uni* où l'Église anglicane en Angleterre et l'Église presbytérienne en Écosse sont des Églises établies et où la Reine, qui prête solennellement serment devant Dieu, est à la fois l'autorité suprême de l'Église d'Angleterre, membre de l'Église d'Ecosse et « défenseur de la foi ».

2) Des séparations de reconnaissance

Ainsi l'*Allemagne* où, bien qu'il n'existe pas d'Église d'État, les groupements religieux les plus importants sont reconnus comme corporations de droit public et intégrés comme partenaires dans la sphère publique. L'*Autriche* distingue 3 niveaux de statut : 1) les sociétés religieuses *reconnues par la loi* et ayant le statut de personne morale de droit public (il y en a treize) ; 2) Des autres communautés religieuses simplement « *enregistrées par l'État* » (les Témoins de Jéhovah, les Baha'i, les Baptistes, l'Alliance évangélique, le Mouvement religieux du renouveau, la Communauté chrétienne libre (pentecôtiste), la Communauté pentecôtiste de Dieu, les Adventistes du 7^{ème} jour, la Communauté religieuse Hindou et les Mennonites ; 3) Les autres communautés religieuses sont des *associations* régies par la Loi sur les associations.

Reprenons le cas de la *Belgique* où six cultes sont reconnus par l'État : catholique, protestant, orthodoxe, anglican, juif, musulman plus un 7^{ème} avec la communauté philosophique non confessionnelle. Alors que l'État français ne reconnaît et ne salarie aucune religion, l'État belge reconnaît différentes religions et les subventionnent. Tout en constatant que « le système belge établit une distinction bien nette entre l'État et la religion » et « consacre leur indépendance mutuelle », Rik Torfs, de la Katholieke Universiteit Leuven³, indique que l'État belge pratique une « neutralité active » vis-à-vis des religions en reconnaissant certains cultes et en les finançant. Le ministre flamand Geert Bourgeois précisait récemment, en ouvrant un colloque universitaire à Gand⁴ : « La neutralité ne signifie pas que les autorités publiques ne peuvent entretenir des relations avec les organisations religieuses ou philosophiques. Elle ne s'oppose pas à l'aide aux Églises et aux institutions religieuses et philosophiques, pas plus qu'aux subventions des activités sociales des Églises et des organisations à vocation religieuse ou philosophique ». A côté des six cultes reconnus (catholicisme, protestantisme, anglicanisme, orthodoxie, judaïsme, islam), l'État belge reconnaît et finance depuis une loi du 21 juin 2002, les « communautés philosophiques non confessionnelles ». C'est ce que l'on désigne en Belgique par le terme de « laïcité organisée » et c'est ce qui fait dire au sociologue Claude Javeau que la laïcité forme le

³ Rik Torfs, « Église, État et laïcité en Belgique. Remarques introductives », in *Le financement des cultes et de la laïcité : comparaison internationale et perspectives* (sous la direction de Jean-François Husson), Namur, les éditions namuroises, 2005, p. 16-17.

⁴ Geert Bourgeois, *Toespraak van Viceminister-president en Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand*, Gent, dinsdag 9 maart 2010, p. 11.

« septième culte reconnu »⁵ en Belgique. En prison ou à l'armée, l'on peut aussi bien demander l'assistance d'un aumônier catholique, protestant, juif, musulman,... que l'assistance d'un aumônier « humaniste » (=laïque). L'exemple belge qui illustre ce que nous appelons une laïcité de reconnaissance et de dialogue n'est pas isolée en Europe.

En *Espagne*, l'État qui reconnaît le catholicisme, a passé en 1992 des accords avec des groupes religieux ayant un « enracinement notoire » en Espagne : les juifs, les musulmans, les protestants. En *Italie* où, à côté du concordat de 1984 existent des accords avec des Églises protestantes (y compris avec l'Église adventiste et les Assemblées de Dieu pentecôtistes, signé en 1986 et entériné par des lois en 1988). En vertu d'une loi de 1985 relative aux communautés ecclésiastiques et aux biens religieux, les citoyens peuvent choisir de reverser une partie de leurs impôts à une institution religieuse ayant conclu un accord avec l'État. Ainsi la *Slovaquie*, où la République reconnaît aux Églises un statut social et juridique en tant qu'institutions publiques *sui generis* et collabore avec elles en se fondant sur des principes de partenariat et de coopération, rappelés dans les documents de politique gouvernementale. Elle les considère comme des sujets disposant d'un potentiel moral irremplaçable et compte par conséquent sur leur contribution au rétablissement moral de la société. Ainsi, la *Suède* où, tout en ayant introduit en l'an 2000 une séparation entre l'Église luthérienne et l'État, 50 communautés religieuses sont enregistrées à qui l'on reconnaît le droit d'utiliser le système fiscal étatique pour percevoir les frais d'adhésion des membres et où des aides d'État sont prévues pour les communautés religieuses qui « contribuent à faire respecter et à consolider les valeurs essentielles sur lesquelles repose toute la société » et qui font preuve de « stabilité et disposent de leurs propres moyens d'existence ».

La Constitution de la *Pologne* (1997), dans l'alinéa 3 de son article 25, exprime particulièrement ce que j'appelle une séparation de reconnaissance : « Les rapports entre l'État et les Églises et autres unions confessionnelles se fondent sur le principe du respect de leur autonomie et de leur indépendance mutuelle dans leurs domaines respectifs, ainsi que sur le principe de la coopération pour le bien de l'homme et pour le bien commun ». Quant à la loi du *Portugal* sur la liberté religieuse du 22 juin 2001, elle définit un double principe, celui de

⁵ Claude Javeau, « La laïcité ecclésialisée en Belgique », in *Des maîtres et des dieux. Écoles et religions en Europe* (sous la direction de Jean-Paul Willaime avec la collaboration de Séverine Mathieu, Paris, Belin, 2005).

séparation et celui de coopération : « L'État portugais doit collaborer avec les Églises et communautés religieuses enracinées au Portugal, compte tenu de leur degré de représentativité, en vue notamment de promouvoir les droits de l'homme, de contribuer au développement global de chaque individu et de favoriser les valeurs de paix, de liberté, de solidarité et tolérance »

3) Des séparations d'abstention

C'est essentiellement le cas de la *France* avec la loi de 1905 de séparation des Églises et de l'État où « la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte » (Article 2) et, dans une moindre mesure, des *Pays-Bas*. Dans ce dernier cas, une réelle séparation Église-État s'est mise en œuvre dans le cadre du système de la pilarisation, c'est-à-dire de l'organisation de la vie collective selon les options religieuses ou philosophiques de la population (dans les domaines de l'école, de la santé, des médias, de la politique...). Cette séparation n'empêche ainsi pas qu'aux Pays-Bas, comme en Belgique, la majorité des écoles soient confessionnelles (c'est dans ce domaine que la pilarisation se maintient le mieux).

4) Une laïcité de reconnaissance et de dialogue

Pourquoi parler d'une *laïcité de reconnaissance et de dialogue* en se fondant sur les dispositifs de relations Religions-État qui prévalent *de facto* dans les différents pays d'Europe ? Principalement pour quatre raisons :

- a) parce que ces dispositifs prennent place dans le cadre de la laïcité principielle dont j'ai rappelé les trois éléments fondamentaux ci-dessus ;
- b) parce que l'on constate dans la quasi-totalité des pays d'Europe qu'il y a une **reconnaissance du fait social de la religion** comme réalité *sui generis* pour laquelle on prévoit des cadres juridiques particuliers (y compris en France avec le régime spécifique des associations cultuelles de 1905 et des associations diocésaines de 1923-1924 qui ont certaines spécificités par rapport au cadre juridique commun des associations selon la loi sur les associations de 1901) ;

- c) parce que, dans les États séculiers des pays européens, le respect de la neutralité par les pouvoirs publics n'interdit pas des possibilités différenciées d'enregistrement et de reconnaissance liées à certains critères à respecter. Ce domaine très délicat, qui nourrit des tensions et des conflits, tente d'articuler la laïcité principielle, notamment à l'échelle individuelle, et le fait que, dans chaque collectivité politique, des religions particulières ont apporté et continuent d'apporter des contributions éducatives sociales et culturelles non négligeables. Selon le juriste italien Silvio Ferrari, le fait pour un État de prévoir diverses modalités d'enregistrements et de reconnaissances pour les groupes religieux, y compris dans le statut associatif commun pour toutes les associations religieuses ou non, n'est pas discriminatoire et ne porte pas atteinte à la liberté religieuse et aux droits des uns et des autres. À condition cependant que les critères à remplir pour accéder à tel ou tel des statuts prévus soient clairs et objectifs et que tout groupe religieux satisfaisant ces critères puissent y accéder. Ce qui n'interdit pas de discuter ou contester certains des critères utilisés (comme, par exemple, celui du nombre d'années d'ancienneté requis pour accéder au statut le plus élevé de reconnaissance) ;
- d) **parce que la plupart des États, en Europe, reconnaissent la contribution des religions à la vie sociale et au bien commun.** La laïcité de reconnaissance et de dialogue n'est pas la neutralisation des actions et contributions sociales des religions *ad extra*, c'est-à-dire, en direction de la société dans son ensemble. Tout en conservant leur identité confessionnelle, des organisations religieuses peuvent remplir des missions d'intérêt public, contribuer notamment à l'éducation, à la santé et à l'aide sociale. Même dans le cadre de la laïcité française, grâce à la loi Michel Debré de 1959 sur les contrats d'association entre l'État et des écoles privées, les écoles confessionnelles peuvent, tout en conservant leur « caractère propre » d'établissements confessionnels

d'éducation, participer à la mission publique de l'Éducation nationale (moyennant le respect de certaines conditions).

- e) **parce que les quatre points précédents et l'actualité de la vie sociale impliquent régulièrement des dialogues et des concertations entre les pouvoirs publics et les autorités religieuses.**

5) Une laïcité qui repose sur une compréhension du fait social de la religion

Pour conclure cette partie, je tiens à souligner que les dispositifs de relations Religions-État des pays d'Europe manifestent une compréhension profonde, bien que souvent implicite, de ce qu'est le phénomène religieux comme phénomène social et culturel. En effet, ces dispositifs témoignent que les pouvoirs publics ont en général compris que l'on ne saurait réduire les phénomènes religieux ni à leurs dimensions privées et individuelles, ni à leurs dimensions de croyances et de pratiques rituelles. Les pouvoirs publics ont implicitement ou explicitement intégré le fait que les associations religieuses ne sont pas des associations comme les autres. Ce sont des associations qui mobilisent profondément les personnes qui y participent (dimensions affectives et militantes) et créent des identités durables, et en perpétuelle évolution, au-delà de la variété et du degré d'intensité des pratiques et des croyances des uns et des autres. Ces associations constituent, pour les personnes qui y adhèrent, des ressources identitaires et éthiques, elles articulent l'individuel et le collectif, le local et le global. Surtout, elles offrent du *sens* dans les trois acceptions de ce terme : des *significations* (de la vie et de la mort, du bonheur et du malheur), des *orientations* (de vie, des normes éthiques orientant le comportement), des *sensations* (des façons de sentir individuellement et collectivement, des émotions individuelles et collectives). Il s'agit donc bien de réalités sociales *sui generis*, même si d'une époque à une autre, d'une aire culturelle à une autre, ces réalités évoluent et prennent des formes très diverses. Les phénomènes religieux constituent des infrastructures symboliques à travers lesquelles les êtres humains tentent de maîtriser symboliquement leur existence, de s'inscrire dans des espaces et des temps, dans une synchronie et une diachronie. Ces phénomènes donnent en particulier sens aux deux rapports sociaux fondamentaux que sont les rapports d'alliance (les conjugalités) et de filiation (les parentalités). Il s'agit donc d'un phénomène social et culturel qui requiert, dirais-je,

la mise en œuvre d'une laïcité d'intelligence du symbolique, le fait que les êtres humains se nourrissent aussi de sens dans les trois dimensions rappelées ci-dessus.

Cette laïcité de reconnaissance et de dialogue, dont nous constatons l'existence dans la réalité empirique des relations Religions-État telles qu'elles sont définies et pratiquées dans la plupart des pays d'Europe, rencontrent la question de savoir comment traiter les personnes qui se déclarent « sans religion », qu'ils soient indifférents ou athées. C'est là que la distinction entre séculier et séculariste est importante. La neutralité de l'État séculier/laïque implique en effet de prendre également en compte les conceptions philosophiques non religieuses de l'homme et du monde (les libres pensées, les athéismes, les matérialismes marxistes ou non marxistes,...) que les uns et les autres ont le droit d'avoir au même titre que celles et ceux qui s'identifient à une religion. Mais, sociologiquement, il est important de distinguer les indifférents, les agnostiques en matière de croyances qu'elles soient religieuses ou athées, et les partisans de telle ou telle forme d'athéisme ou de matérialisme. Autrement dit, il importe de distinguer entre l'absence de convictions et l'adhésion à des conceptions alternatives par rapport aux religions. Les personnes se déclarant « sans religion » dans les enquêtes européennes sur les valeurs ne sont pas forcément athées et les personnes qui s'identifient à une tradition religieuse peuvent aussi se reconnaître dans une forme d'agnosticisme. Pour l'État et les pouvoirs publics, cela implique une stricte neutralité : la laïcité n'implique pas le privilège accordé par l'État aux conceptions non religieuses de la vie.

6) Et la France ?

En France⁶, la tradition d'un État émancipateur et exerçant une sorte de magistère philosophique sur la population, a pesé dans les relations avec le religieux, comme si la « vraie » liberté était uniquement à chercher dans l'émancipation à l'égard des religions. Ainsi, dès que l'on manifeste une reconnaissance publique à l'endroit du religieux, cela suscite vite des réactions de la part de ceux qui confondent laïcité et privatisation du religieux. Le Président Jacques Chirac a officiellement reçu les organisations maçonniques en 2003 pour le 175^e

⁶ Willaime, Jean-Paul, «The paradoxes of *Laïcité* in France» in *The Centrality of Religion in Social Life. Essays in Honour of James A. Beckford* (Edited by Eileen Barker), Aldershot, Ashgate, 2008, p. 41-54.

anniversaire de la fondation de la maçonnerie. Que n'aurait-on pas dit s'il avait honoré les religions dans des circonstances similaires ? Pourtant la rencontre entre le Président Nicolas Sarkozy et le Pape Benoît XVI au Palais de l'Élysée le 12 septembre 2008, fut un bel exemple d'une laïcité républicaine de reconnaissance et de dialogue. La laïcité n'est ni l'athéisme d'État, ni l'ignorance des religions, mais la neutralité de l'État, des institutions publiques et de leurs agents vis-à-vis des croyances et des incroyances des uns et des autres. Comme le dit très bien Jürgen Habermas : « La neutralité du pouvoir étatique au regard des visions du monde, qui garantit à chaque citoyen les mêmes libertés éthiques, est inconciliable avec la généralisation du point de vue laïciste sur le monde. Aussi longtemps qu'ils sont dans leur rôle de citoyens, ceux qui partagent une vision laïque du monde ne peuvent en tirer avantage pour contester par principe aux images religieuses un quelconque potentiel de vérité, ou contester à leurs concitoyens croyants le droit de contribuer aux débats publics par des arguments religieux »⁷. Les États européens ont en fin de compte compris que, comme le dit Jürgen Habermas, « l'État libéral a en effet intérêt à donner libre cours aux voix religieuses dans la sphère publique politique et à ce que les organisations religieuses prennent part à la vie publique. Il ne peut pas décourager les croyants et les communautés religieuses de s'exprimer aussi politiquement *en tant que tels*, parce qu'il ne peut pas savoir si en procédant de la sorte, il ne coupe pas la société séculière de ressources importantes pour la fondation du sens »⁸.

À l'échelle de l'Europe, laïcité ne signifie pas obligatoirement absence de coopération entre instances publiques et religions, la majorité des pays d'Europe ayant mis en place divers systèmes de reconnaissance des cultes les associant à un certain nombre de missions d'intérêt public. Même si des courants anticléricaux existent dans différents pays, même si des formes militantes de laïcité se rencontrent également (notamment en Belgique et en Espagne), reste que, globalement, la différence la plus sensible avec la France est sans aucun doute l'absence dans de nombreux pays de prévention particulière face au religieux en tant que tel, même si le degré et les modalités de reconnaissance des communautés religieuses varient d'un pays à l'autre. Cette laïcité de reconnaissance du religieux est particulièrement confrontée au poids du fait religieux majoritaire qui la colore ou la réduit diversement (on peut paradoxalement parler de laïcité

⁷ Jürgen Habermas, *Entre naturalisme et religion. Les défis de la démocratie*, Paris, Gallimard, 2008 (trad. De l'allemand par Christian Bouchindhomme et Alexandre Dupeyrix), p. 169.

⁸ Ibid., p. 190.

catholique, musulmane, luthérienne, voire orthodoxe, c'est-à-dire des laïcités colorées et/ou plus ou moins limitées par le poids et l'influence du religieux majoritaire). Elle est également confrontée à la croissance des personnes se déclarant « sans religion » et qui contestent la place accordée aux religions. Un autre aspect de ces laïcités européennes, c'est le fait qu'elles ne se posent pas forcément en opposition à la religion, mais qu'elles se déploient en quelque sorte de l'intérieur même des identités religieuses. C'est particulièrement le cas des pays qui ont été influencés par le protestantisme, exemple classique d'une sécularisation interne du christianisme induisant des évolutions parallèles de la société et de la religion, avec des conflits, mais sans chocs frontaux entre les sphères religieuses et séculières. Mais c'est aussi le cas d'autres pays qui accompagnent la sécularisation en tant que perte de pouvoir englobant des religions sur la société et les individus tout en ne développant pas une politique visant à réduire la place et le rôle social des religions et à les cantonner strictement dans la sphère privée. Au contraire, il est frappant de constater que, dans nombre de sociétés européennes, la religion n'est pas considérée comme un repoussoir contre lequel doit se fortifier l'autonomie de l'État et de la société, mais comme un vecteur de formation et d'épanouissement des individus concourant utilement à l'éducation des jeunes et à l'apprentissage de leur future responsabilité de citoyens. Les cultures religieuses sont dans ce cas considérées comme des adjuvants culturels utiles de formation des personnes dans des démocraties pluralistes. Plus largement, nombre de pays s'interrogent pratiquement sur l'utilité sociale de la religion et développent, de façon plus ou moins explicite, des politiques publiques visant à intégrer celle-ci dans la gouvernance globale de la société, y compris en matière d'éducation scolaire. C'est que les religions sont des ressources symboliques que la gouverne politique peut difficilement ignorer et qu'elle cherche bien souvent à instrumentaliser.

Même en France, comme j'ai eu l'occasion de le montrer⁹, derrière une neutralité officielle d'abstention et de non-reconnaissance des groupements religieux, se pratique en réalité une certaine forme de laïcité de reconnaissance. C'est pourquoi, on peut dire qu'en matière de relations État-religions la France est moins singulière qu'on ne le pense et plus européenne qu'on ne l'imagine. Tout en maintenant une rhétorique de neutralité d'abstention, les ministères de la République entretiennent des relations régulières avec les représentants qualifiés des différents

⁹ Dans notre étude : « 1905 et la pratique d'une laïcité de reconnaissance sociale des religions », *Archives de Sciences Sociales des Religions*, 129, janvier-mars 2005, p. 67-82.

cultes qui sont d'ailleurs reçus à l'Elysée lors de la traditionnelle réception des vœux de nouvelle année. L'institution en 2002 d'une rencontre annuelle entre le gouvernement et l'Église catholique comme la création en 2003 du Conseil Français du Culte Musulman témoignent, à côté de bien d'autres événements, d'une pratique régulière de dialogue et de concertation entre autorités publiques et autorités religieuses. La nomination d'un responsable pour un nouveau pôle « religions » au Quai d'Orsay, en plus du traditionnel « chargé des affaires religieuses » de ce ministère, en a encore administré récemment la preuve.

Cette prévalence accordée dans la majorité des pays d'Europe, à une laïcité de reconnaissance du religieux, s'observé également à l'échelle des institutions européennes elles-mêmes.

III) Le développement et la promotion d'une laïcité de reconnaissance et de dialogue à l'échelle européenne.

1) Au niveau du Conseil de l'Europe

A l'échelle européenne, j'insisterai tout d'abord sur le rôle pilote du Conseil de l'Europe dans la promotion d'une laïcité de reconnaissance et de dialogue. Celle-ci est en effet particulièrement mise en œuvre par l'institution intergouvernementale de Strasbourg qui associe 47 États membres (non seulement les 27 pays de l'UE, mais aussi des pays comme la Russie et la Turquie). Depuis plusieurs années déjà, le Commissariat aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a développé une pratique de rencontres avec divers interlocuteurs religieux pour voir notamment quelle pouvait être la contribution des religions à la valorisation et formation aux droits de l'homme (sans écarter les tensions et les conflits qui peuvent surgir entre les religions et les droits de l'homme). La « Déclaration du Forum de la Volga » (2006) n'a fait que renforcer cette tendance en invitant le Conseil de l'Europe à engager un « dialogue ouvert, transparent et régulier » avec les organisations religieuses, tout en reconnaissant que cette démarche devait reposer sur des valeurs et des principes universels. Autrement dit, et ce point est particulièrement important, si le Conseil de l'Europe s'est ouvert à de tels dialogues avec les religions et convictions, c'est sur la base et dans le cadre de ce

qu'il appelle ses acquis normatifs : l'État de droit, la démocratie et les droits de l'homme. La neutralité vis-à-vis des religions et des conceptions séculières du monde et l'ouverture aux dialogues avec elles, ne sont promues et pratiquées au Conseil de l'Europe que sur une base très claire : celle de la Convention européenne des droits de l'homme et de la démocratie. Cette reconnaissance des religions et convictions et ces dialogues « ouverts, transparents et réguliers » sont enchâssés dans les acquis normatifs des démocraties libérales. Les 23-24 avril 2007, le Conseil de l'Europe a ainsi organisé à Saint-Marin, alors même que cette république présidait le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, une conférence européenne sur *La dimension religieuse du dialogue interculturel : quel dialogue entre le Conseil de l'Europe, les communautés religieuses et la société civile ?* où les représentants de diverses religions ont pu s'exprimer. Dans un rapport de synthèse que j'avais présenté à la rencontre organisée par le Conseil de l'Europe à Strasbourg en 2008 sur « l'enseignement des faits religieux et relatifs aux convictions », j'avais tenu à souligner l'importance de l'initiative prise par l'institution intergouvernementale de Strasbourg :

« L'organisation même de cette journée est un événement novateur et porteur d'avenir. Aucune autre organisation internationale n'a en effet choisi, comme le Conseil de l'Europe a décidé de le faire, de s'engager officiellement dans un dialogue ouvert et transparent avec des représentants de communautés religieuses et de mouvements humanistes. Le Conseil de l'Europe l'a fait sur une base claire et sans aucune ambiguïté : il s'agit, par le biais de ces dialogues comme à travers de nombreuses autres initiatives, notamment dans le domaine de l'éducation, de promouvoir et de renforcer les valeurs fondamentales qui sont celles du Conseil : droits de l'homme, démocratie et État de droit. Il s'agit donc d'un dialogue finalisé selon des objectifs clairs : c'est sur la base des acquis normatifs du Conseil de l'Europe et dans son enceinte même que les représentants des communautés religieuses et convictions humanistes sont invités à la table du dialogue.

Le présumé de cette démarche - présumé qui repose selon moi sur une analyse juste - est le suivant : dans le cadre finalisé rappelé ci-dessus, et à condition de respecter aussi bien, d'une part, la totale indépendance du Conseil de l'Europe par rapport aux forces religieuses et philosophiques que, d'autre part, les libertés dont les communautés religieuses et mouvements humanistes jouissent dans des démocraties pluralistes, il est pertinent de reconnaître et d'intégrer les apports de ces communautés religieuses et mouvements humanistes à la promotion et au renforcement des valeurs fondamentales que le Conseil de l'Europe défend. Reconnaître et intégrer ces apports, c'est selon moi faire preuve d'une intelligence politique : c'est prêter attention au fait que la démocratie est fragile si elle n'existe pas aussi dans les têtes, qu'elle a besoin de femmes et d'hommes convaincus qui y croient, quelles que soient les ressources symboliques (religieuses ou philosophiques) qu'ils mobilisent à l'appui de leur adhésion à la démocratie. Les conceptions religieuses et non-religieuses de l'homme et du monde,

justement parce qu'elles impliquent fortement les personnes qui y adhèrent et ont des dimensions affectives et militantes, sont des ressources précieuses en démocratie; celle-ci peut en effet difficilement être réduite à des dimensions purement procédurales. Cette initiative n'est pas seulement pertinente, elle est aussi particulièrement opportune à un moment où les sociétés européennes sont caractérisées par une multiculturalité croissante et où les dimensions religieuses de cette multiculturalité ne peuvent pas ne pas être prises en compte. Dans un tel contexte en effet, la gestion démocratique de la diversité culturelle et religieuse et l'éducation citoyenne au pluralisme sont devenues des priorités. Avoir choisi, comme thème de cette première rencontre entre le Conseil de l'Europe et des représentants des communautés religieuses et mouvements humanistes, un thème relatif à l'éducation : « L'enseignement des faits religieux et relatifs aux convictions », est particulièrement opportun ».

J'ajoutais :

« Je qualifie d'**intelligence** et de **dialogue** la laïcité qui a été mise en œuvre aujourd'hui car il est bien apparu qu'il s'agissait d'échanges pluralistes et ouverts se déployant dans l'horizon de la raison publique et s'appuyant sur les outils de connaissances qui permettent une compréhension la plus objective possible des situations et traditions »

Il y a de fait des affinités substantielles entre les questions qui sont à l'agenda du Conseil de l'Europe et les préoccupations des communautés religieuses : valeurs, droits de l'homme, citoyenneté démocratique, paix, dialogue, éducation, solidarité. Les communautés religieuses, comme le Conseil de l'Europe, cherchent à transcender la diversité des cultures au nom d'une référence à une dimension plus universelle. Le Conseil de l'Europe est d'ailleurs mieux placé que l'UE pour promouvoir et engager des relations et dialogues avec les communautés religieuses car il ne vise pas une unité économique et politique entre les États membres, mais une convergence au niveau des valeurs humanistes et des principes démocratiques fondamentaux. C'est un défi majeur à l'heure où la question de la cohésion sociale et du vivre-ensemble est à l'ordre du jour, une question qui nécessite une solide articulation entre les droits de l'homme et la prise en compte de la diversité culturelle et religieuse. Pour le Conseil de l'Europe, il s'agit d'inviter des communautés religieuses à contribuer aux questions qui sont à l'agenda de ses préoccupations et sur la base de ses acquis normatifs : l'État de droit, la démocratie, les droits de l'homme. Les apports des communautés religieuses au Conseil de l'Europe peuvent ainsi se déployer dans quatre dimensions par rapport aux valeurs des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit : sous l'angle de la légitimation, de l'éducation, de la valorisation et du dialogue. Ce faisant le Conseil de l'Europe reconnaît pleinement les spécificités de ses interlocuteurs religieux. Il ne commet pas

l'erreur sociologique et politique qui consiste à assimiler les communautés religieuses à des clubs privés en les mettant sur le même plan que des associations de pêcheurs à la ligne ou d'amateurs d'ornithologie (aussi respectables soient ces activités !). Dans le *Livre blanc du Conseil de l'Europe sur le dialogue interculturel « Vivre ensemble dans l'égalité »* (2008), on peut aussi bien lire des affirmations qui encadrent la reconnaissance des religions: « les traditions ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques ne peuvent pas être invoquées pour empêcher les individus d'exercer leurs droits de l'homme ou de participer de manière responsable à la vie de la société » (§ 3.4.1.) que des affirmations qui expriment reconnaissance et volonté de dialogues avec elles: « L'appréciation de notre diversité culturelle devrait reposer sur la connaissance et la compréhension des principales religions et convictions non-religieuses du monde, et de leur rôle dans la société » (§ 5.3). À travers diverses recommandations, rencontres et publications, le Conseil de l'Europe promeut un « enseignement des faits religieux et relatifs aux convictions » destiné à tous les élèves quelle que soit leur religion ou conviction ou celle de leur famille.

2) Au niveau de l'Union Européenne

Quant à l'*Union européenne* (l'Europe des 27), elle a, dans la matière qui nous occupe, franchi un pas décisif avec l'adoption du traité consolidé de l'UE, dit *Traité de Lisbonne* (entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009). Tout d'abord, ce traité s'ouvre par un Préambule qui, contrairement au Préambule de la *Charte des droits fondamentaux* de l'UE (2000) qui avait suscité des polémiques, notamment en France, par rapport à la mention des héritages religieux de l'Europe, reconnaît l'apport des héritages religieux au développement des valeurs universelles: « S'inspirant des héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe, à partir desquels se sont développées les valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que le liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit (...) ». La mention des « héritages religieux », outre qu'elle intègre, sans en nommer aucune, les diverses traditions religieuses ayant joué un rôle en Europe, n'est pas exclusive, elle prend place parmi d'autres héritages culturels et humanistes. Il n'empêche, à travers l'expression « s'inspirant de » (au lieu de « consciente de » dans le Préambule de la *Charte des droits fondamentaux*), le Traité de Lisbonne reconnaît que les héritages religieux sont

aussi des héritages qui, encore une fois à côté d'autres, ont inspiré les valeurs démocratiques à la base des États européens et de l'UE elle-même. C'est une reconnaissance officielle, dans un esprit pluraliste, séculier et non séculariste, du rôle des religions dans la formation même d'une Europe démocratique.

Un second élément du Traité de Lisbonne est fondamental pour ce qui nous occupe, c'est l'article 17 du traité sur le fonctionnement de l'UE :

- 1. L'Union respecte et ne préjuge pas du statut dont bénéficient, en vertu du droit national, les églises et les associations ou communautés religieuses dans les États membres.*
- 2. L'Union respecte également le statut dont bénéficient, en vertu du droit national, les organisations philosophiques et non confessionnelles.*
- 3. Reconnaisant leur identité et leur contribution spécifique, l'Union maintient un dialogue ouvert, transparent et régulier avec ces églises et organisations.*

Autrement dit, tout en reconnaissant que les relations État-religions relèvent du droit national et non du droit communautaire, tout en déclarant respecter les dispositifs nationaux construits dans ses 27 États-membres, l'UE affirme explicitement reconnaître l'identité et la contribution spécifique des groupements religieux et philosophiques (les humanismes athées) et vouloir entretenir avec eux un dialogue « ouvert, transparent et régulier ».

Il y a donc, à l'échelle européenne, une consécration globale des principes fondamentaux de la laïcité, mais qui reste respectueuse des différents types de relations Églises-État qui prévalent dans les pays membres. Cette laïcité européenne est, selon des modalités diverses et à des degrés divers, plus ou moins mise en œuvre par les pays d'Europe, certains pays en sont plus proches que d'autres. Dire qu'il y a à l'œuvre une laïcité européenne ne signifie donc pas que, de ce point de vue, tout soit parfait et que nous sommes dans le meilleur des mondes. Mais cette laïcité européenne reconnaît la présence des religions dans l'espace public et accepte de prendre explicitement en compte leurs diverses contributions à la vie collective. Elle ne leur donne aucun pouvoir juridique, ni aucune place particulière au sein des institutions mais, sans ostracisme, elle les associe à la vie démocratique. L'alinéa 3 de l'article 17 du Traité de Lisbonne exprime clairement ce que j'appelle laïcité de reconnaissance et de dialogue. On reconnaît la spécificité des religions tout en considérant qu'il s'agit d'une des dimensions de la société civile. Il s'agit

donc d'une laïcité de reconnaissance et de dialogue qui interdit toute relation institutionnelle entre les institutions de l'Union et une quelconque religion. D'ailleurs, l'UE est, à certains égards, plus laïque que maints pays qui la composent. Le Parlement européen exerce aussi un rôle non négligeable. Ainsi, en octobre 2004, a-t-il empêché la nomination de Rocco Buttiglione, qui avait déclaré que l'homosexualité était « un péché », comme commissaire européen. L'Italie avait dû ensuite retirer ce candidat catholique proche de Jean-Paul II qui avait paru trop marqué.

3) Pourquoi parler de laïcité de reconnaissance et de dialogue ?

Tous ces textes témoignent que, si le mot de laïcité n'est pas employé, ses principes fondamentaux sont bien présents au sein de l'UE. Dans diverses contributions¹⁰, j'ai développé la thèse que la laïcité, loin de constituer une exception française, reposait sur quelques principes essentiels qui peuvent être mis en œuvre dans diverses modalités de relations Religions-État. Et si je parle de « laïcité de reconnaissance et de dialogue, c'est dans le sens suivant :

a) La « laïcité de reconnaissance et de dialogue », c'est d'abord la **laïcité tout court**. La qualification « de reconnaissance et de dialogue » ne vise en effet qu'à définir le mode de relations Religions-État qu'elle implique dans des démocraties pluralistes. On peut donc définir préalablement la laïcité en dehors de cette qualification.

b) La **laïcité**, c'est la **neutralité de l'État et des pouvoirs publics vis-à-vis des religions et des philosophies séculières de la vie**.

c) Cette **neutralité**, qui intègre les acquis normatifs de l'État de droit, de la démocratie et des droits de l'homme (il ne s'agit donc pas d'une neutralité absolue), implique les trois principes suivants :

¹⁰ Notamment dans *Europe et religions. Les enjeux du XXI^e siècle*, Paris, Fayard, 2004, dans *Le retour du religieux dans la sphère publique. Vers une laïcité de reconnaissance et de dialogue*, Lyon, Editions Olivétan, 2008, et dans « European Integration, Laïcité and Religion », *Religion, State & Society*, Vol. 37, Numbers 1-2, March/June 2009, pp.23-35.

- **la liberté de conscience, de pensée et de religion** qui inclut la liberté d'avoir une religion ou de ne pas en avoir, de changer de religion et de pratiquer sa religion (dans les seules limites du respect des lois, de la démocratie et des droits de l'homme) ;

- **l'égalité de droits et de devoirs de tous les citoyens** quelles que soient leurs identifications religieuses ou philosophiques, c'est-à-dire la non-discrimination, par l'État et les pouvoirs publics, des personnes en fonction de leurs appartenances religieuses ou philosophiques ;

- **l'autonomie respective de l'État d'une part, des religions et philosophies séculières d'autre part**, ce qui signifie aussi bien la liberté de l'État par rapport aux religions et philosophies séculières que la liberté des religions et philosophies séculières par rapport à l'État (dans les seules limites du respect des lois, de la démocratie et des droits de l'homme)

d) Pourquoi une laïcité de reconnaissance et de dialogue ? Parce qu'en démocratie, l'État laïque (et les pouvoirs publics), **tout en restant neutre par rapport aux groupements religieux et philosophiques :**

- **reconnaît leur identité spécifique et leurs contributions à la vie collective,**
- **entretient dès lors avec ces groupements religieux et philosophiques un dialogue ouvert, transparent et régulier.**

C'est précisément parce que, dans une démocratie pluraliste, l'État et les pouvoirs publics sont autonomes par rapport aux diverses religions et philosophies séculières de la vie auxquelles s'identifient les populations, qu'ils peuvent, tout en restant vigilant sur le respect du principe de laïcité, **reconnaître** comme interlocuteurs des représentants de ces religions et philosophies et entretenir avec eux des **dialogues** finalisés. Cette posture de reconnaissance et cette pratique de dialogue sont conçues comme un bénéfice pour la démocratie et la laïcité elle-même.

Conclusion

L'Europe, que ce soit à l'échelle stato-nationale ou à l'échelle du sous-continent lui-même, constitue un véritable laboratoire de gestion de la pluralité religieuse et philosophique « où s'inventent de nouvelles formes de relations entre organisations porteuses de sens et instances politico-administratives » dans le cadre d'une recomposition des fonctions étatiques et d'évolutions socio-culturelles¹¹.

Mais l'Europe, même si les singularités nationales sont grandes dans le domaine des relations Religions-État, ne constitue pas une tour de Babel des laïcités : non seulement les Européens se parlent et interagissent constamment - l'Europe pratique sans arrêt l'interculturalité - mais aussi parce qu'il y a un véritable travail d'européanisation qui s'effectue, notamment à travers la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme de Strasbourg (et ce, même si une grande marge de manœuvre est reconnue aux États).

L'on assiste de fait à une banalisation et juridicisation de la laïcité qui, de plus en plus, apparaît comme un bien commun des croyants et des incroyants, des humanistes religieux et des humanistes athées, des démocrates religieux et des démocrates athées. Comme l'a bien vu Jürgen Habermas, cette situation que je qualifie avec lui aussi bien de « post-séculière » que de « post-chrétienne », dans cette situation qu'il qualifie aussi de « post-métaphysique », les conceptions séculières de l'homme et du monde n'ont pas plus de légitimité que les conceptions religieuses de l'homme et du monde qui acceptent de participer à la raison publique et de s'inscrire dans un cadre pluraliste. C'est cela que j'ai appelé la laïcisation de la laïcité ou, si l'on préfère la sécularisation de la laïcité. Dès lors que l'État est radicalement séculier, il ne peut pas être séculariste et considérer les personnes religieuses comme des citoyens de seconde zone qui, parce que religieuses, auraient obligatoirement des efforts à accomplir pour devenir pleinement des citoyens. L'effort doit être symétrique.

¹¹ Bérengère Massignon, « Les relations entre les institutions religieuses et l'union européenne : un laboratoire de gestion de la pluralité religieuse et philosophique ? », in Jean-Robert Armogathe et Jean-Paul Willaime eds., *Les mutations contemporaines du religieux*, Turnhout, Brepols, 2003, p. 25-43. Cf. également de Bérengère Massignon, son ouvrage richement documenté et très fin dans l'analyse, *Des dieux et des fonctionnaires. Religions et laïcités face au défi de la construction européenne*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2007.

L'homme moderne souffre à la fois d'une absence de patrie et, en réaction quelquefois à cette absence, d'un trop plein de patrie. Entre le déracinement des individus sans appartenance et le fanatisme de ceux qui brandissent leur identité contre les autres, entre, d'une part, la dissolution des cultures dans la marchandisation du monde et l'hyperlibéralisme des droits individuels et, d'autre part, la fragmentation du monde et des sociétés dans des communautés séparées, il y a le choix des rencontres et des dialogues.

C'est justement parce qu'il y a une autonomie respective du politique et du religieux garantie juridiquement au niveau du système politique, socialement intériorisée par la population et théologiquement approuvée par les principales religions, qu'il peut y avoir sans ambiguïtés des relations de partenariat entre pouvoirs publics et religions. Des relations qui peuvent à la fois dessiner des ententes cordiales que des mésententes plus ou moins cordiales. La séparation des pouvoirs politiques et religieux implique structurellement, en effet, l'existence de tensions et de conflits. Ces derniers sont normaux en démocratie, ils sont même le ressort de la vie démocratique. Qu'ils portent aujourd'hui de plus en plus sur les limites signifiées par le politique aux pouvoirs religieux ou bien sur les limites signifiées par le religieux aux pouvoirs politiques, ces conflits manifestent des tensions significatives et productives en démocratie. Ils protègent la société aussi bien contre le risque de la domination spirituelle du politique que contre le risque de la domination temporelle du religieux. Ils empêchent toute imposition unilatérale et exclusive d'une vision du monde, qu'elle soit séculariste ou religieuse. Telle est la laïcité dans toute sa radicalité. Et c'est bien parce qu'il y a eu, en Europe, une sécularisation du politique et une laïcisation (au sens de décléricalisation) du religieux, qu'instances politiques et religieuses peuvent gérer leurs relations sans retomber forcément dans une lutte de domination.

Bibliographie

- Bourgeois, Geert, *Toespraak van Viceminister-president en Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand*, Gent, dinsdag 9 maart 2010.
- Ferry, Jean-Marc, "Les Lumières: un projet européen ?", in *Esprit*, Août-Septembre 2009, n°8-9.
- Habermas, Jürgen, *Entre naturalisme et religion. Les défis de la démocratie*, Paris, Gallimard, 2008 (trad. De l'allemand par Christian Bouchindhomme et Alexandre Dupeyrix).
- Javeau, Claude, « La laïcité ecclésialisée en Belgique », in *Des maîtres et des dieux. Ecoles et religions en Europe* (sous la direction de Jean-Paul Willaime avec la collaboration de Séverine Mathieu), Paris, Belin, 2005.
- Massignon, Bérengère, « Les relations entre les institutions religieuses et l'union européenne : un laboratoire de gestion de la pluralité religieuse et philosophique ? », in Jean-Robert Armogathe et Jean-Paul Willaime eds., *Les mutations contemporaines du religieux*, Turnhout, Brepols, 2003, p. 25-43.
- Massignon, Bérengère, *Des dieux et des fonctionnaires. Religions et laïcités face au défi de la construction européenne*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2007.
- "Secularism vs. Secularity in Europe", www.strasbourgconsortium.org (2011).
- Torfs, Rik, « Église, État et laïcité en Belgique. Remarques introductives », in *Le financement des cultes et de la laïcité : comparaison internationale et perspectives* (sous la direction de Jean-François Husson), Namur, les éditions namuroises, 2005.
- Willaime, Jean-Paul, *Europe et religions. Les enjeux du XXIe siècle*, Paris, Fayard, 2004.
- Willaime, Jean-Paul, « 1905 et la pratique d'une laïcité de reconnaissance sociale des religions », *Archives de Sciences Sociales des Religions*, 129, janvier-mars 2005, p. 67-82.
- Willaime, Jean-Paul, *Le retour du religieux dans la sphère publique. Vers une laïcité de reconnaissance et de dialogue*, Lyon, Editions Olivétan, 2008.
- Willaime, Jean-Paul, «The paradoxes of Laïcité in France» in *The Centrality of Religion in Social Life. Essays in Honour of James A. Beckford* (Edited by Eileen Barker), Aldershot, Ashgate, 2008, p. 41-54.
- Willaime, Jean-Paul, « European Integration, Laïcité and Religion », *Religion, State & Society*, Vol. 37, Numbers ½, March/June 2009, pp.23-35.



Symposium international sur l'interculturalisme

DIALOGUE QUÉBEC-EUROPE

Montréal

Du 25 au 27 mai 2011

Pour une laïcité inclusive

Contribution au chapitre 3 :
La laïcité : un aperçu des modèles
et débats actuels

Gérard Bouchard

Département des Sciences humaines
Université du Québec à Chicoutimi

Notice biographique

Historien et sociologue, Gérard Bouchard est professeur au département des Sciences humaines à l'Université du Québec à Chicoutimi et titulaire d'une Chaire de recherche du Canada. Il est également membre du programme de recherche « Société réussies » de l'Institut Canadien de Recherches Avancées.

Ses principaux domaines d'intérêt sont les imaginaires collectifs, les mythes, le fondement symbolique du lien social, la gestion de la diversité ethnoculturelle, la Révolution tranquille. Ses publications incluent *La pensée impuissante : Échecs et mythes nationaux canadiens-français 1850-1960* (Boréal, 2004), *La culture québécoise est-elle en crise ?* (co-écrit avec Alain Roy, Boréal, 2007), *Mythes et sociétés des Amériques* (co-écrit avec Bernard Andrès, Québec Amérique, 2007), *Fonder l'avenir : Le temps de la conciliation* (co-écrit avec Charles Taylor, Rapport de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, Gouvernement du Québec, 2008) et la traduction en anglais de *Genèse des nations et cultures du Nouveau Monde : Essai d'histoire comparée* (McGill-Queen's University Press, 2008).

En plus de nombreux ouvrages, il a publié plus de 270 articles. Il a également reçu de nombreuses distinctions dont la Légion d'Honneur de France.

I/ INTRODUCTION

Je me propose d'exposer dans ce court essai une conception de la laïcité que je qualifie d'inclusive (à la suite de J. BAUBÉROT, 2004, 2006) et qui me semble inspirée de la philosophie de l'interculturalisme. Ce sera aussi l'occasion de montrer que les régimes de laïcité sont toujours des hybrides. Ils sont faits de composantes diverses, souvent en compétition, en tension, sinon en contradiction. Ils portent toujours aussi la marque de la société dans lesquels ils opèrent; ils en reflètent le contexte, les traditions, les institutions, les sensibilités. Enfin, ils ne sont jamais fermés, ils appellent constamment des réévaluations, des négociations, des ajustements. Et pour toutes ces raisons, ils sont difficilement transposables d'une société à une autre.

Je précise d'abord quelques concepts. Je parlerai de laïcisation de préférence à sécularisation. Il me semble que cette dernière notion réfère à un changement survenu au cours des derniers siècles dans la vision du monde occidentale, au profit d'une nouvelle vision qui accorde de moins en moins de place à la dimension supra-naturelle, ouvrant ainsi la voie au règne de la connaissance positive et à un espace citoyen dans la gestion de la vie collective. En regard, la laïcisation renvoie surtout à des arrangements institutionnels dont le but est d'ordonner les rapports entre l'État et la religion, ou entre le citoyen et le croyant.

À l'encontre d'un usage courant et en me conformant à une définition qu'on peut trouver dans le *Rapport* de la Commission Bouchard-Taylor¹, je vais élargir la notion de religion et parler de conviction de conscience, notion dans laquelle j'inclus toutes les allégeances, toutes les croyances, principes et idéaux, religieux et autres, à la lumière desquelles une personne se définit, choisit ses grandes finalités et règle sa vie. C'est cette notion qu'ont également retenue Jocelyn Maclure et Charles Taylor dans leur récent ouvrage sur le sujet (2010). La raison de ce choix est simple : dans une société diversifiée, non seulement toutes les croyances de nature religieuse doivent être respectées mais aussi toutes les formes de conviction ou d'idéaux à caractère primordial, de nature religieuse ou non. À défaut de quoi, on risque d'établir au sein des convictions de conscience une hiérarchie en faveur du religieux.

¹ Voir G. BOUCHARD, C. TAYLOR (2008).

Par ailleurs, au lieu de parler de laïcité pour caractériser un système propre à une société donnée, je vais parler de régime de laïcité (à l'exemple encore une fois du *Rapport* Bouchard-Taylor²). C'est une notion plus complexe et plus englobante, mais plus fidèle aussi à la réalité.

II/ QU'EST-CE QU'UN RÉGIME DE LAÏCITÉ?

Au Québec et ailleurs, le débat public fait couramment référence à des sociétés qui seraient plus ou moins laïques. En fait, c'est réduire le concept de laïcité à un sens très restrictif, celui de la séparation de l'État et de la religion (ou des convictions de conscience). En réalité, la laïcité recouvre un ensemble de dispositions, d'où la notion de régime de laïcité, laquelle met en présence cinq principes ou valeurs :

1- La liberté de croyance ou de conscience

2- L'égalité entre les systèmes de croyances

3- La séparation ou l'autonomie réciproque de l'État et des systèmes de croyances institutionnalisées

4- La neutralité de l'État vis-à-vis de tous les systèmes de croyances

5- Les valeurs coutumières ou patrimoniales. Cette dernière composante est moins formalisée et elle semble ne pas se situer au même niveau que les quatre précédentes. Elle est néanmoins suffisamment puissante pour bénéficier parfois, en toute légitimité, d'une préséance ad hoc³ sur les autres –ce qui peut survenir notamment quand elle est en confrontation avec la neutralité de l'État ou la liberté de conscience des personnes (ou plus précisément : la liberté de manifester ses croyances ou convictions profondes par des actes rituels ou autrement).

En voici quelques exemples tirés de la réalité québécoise : les funérailles nationales de chefs d'État dans une église catholique, les symboles de fêtes chrétiennes (Noël notamment) sur les places ou dans les édifices publics, le choix très orienté des jours fériés, la croix sur le drapeau du Québec, la sonnerie quotidienne des cloches des églises catholiques, les croix érigées le long des routes rurales, etc. C'est dans le même esprit que l'Italie vient tout juste d'être autorisée par

² Sur plusieurs points, mon exposé reprend des propositions formulées dans le chapitre VII de ce rapport. Il s'en écarte sur quelques autres.

³ Il ne s'agit donc pas d'une préséance a priori. Elle s'affirme seulement dans certaines circonstances.

la Cour d'appel européenne à maintenir les crucifix aux murs de ses écoles. On voit, à partir de ces exemples (auxquels bien d'autres pourraient s'ajouter, notamment le crucifix au mur de l'Assemblée nationale du Québec) que le critère des valeurs coutumières peut acquérir parfois un poids important. Il s'agit donc bien plus que d'une composante ou d'une valeur marginale.

Ce qu'il importe de souligner, c'est que dans la vie quotidienne des institutions publiques, les cinq valeurs constitutives du régime de laïcité se trouvent souvent en concurrence. Par exemple, de nombreuses demandes d'accommodement mettent en conflit la liberté de religion et la séparation de l'État et de la religion. Pour ce qui est des instances de l'État, on pense au port du hidjâb chez les enseignantes, au menu hallal dans les cafétérias d'hôpital, aux lieux de prières dans les universités, et le reste. Parfois aussi, ce sont la neutralité de l'État et les valeurs coutumières qui sont en concurrence. Par exemple, réciter une prière aux réunions d'un conseil municipal ou dresser une crèche de Noël devant un hôtel de ville⁴.

Ce qui, dans une société donnée, caractérise profondément un régime de laïcité et qui fait son originalité, c'est la façon dont il définit les rapports entre ces cinq valeurs ou composantes, la façon dont chacun est pondéré par rapport aux autres. À cet égard, je qualifie de radical un régime qui établit a priori une hiérarchie formelle entre ces composantes, qui octroie donc à l'une d'entre elles une préséance officielle aux dépens des autres. Et je qualifie d'inclusif un régime qui, au contraire, recherche un équilibre entre ces cinq valeurs. Je dis laïcité inclusive de préférence à laïcité ouverte pour deux raisons. D'abord parce que l'épithète « inclusif » marque bien l'orientation générale du régime, lequel poursuit un objectif d'intégration de la diversité religieuse dans le respect de droits individuels et des valeurs fondamentales de la société. En plus, cette appellation évite une critique souvent adressée à la laïcité dite ouverte que plusieurs accusent de pratiquer une ouverture tous azimuts aux demandes d'accommodement religieux (« ouverte à tout »).

⁴ Dans ces deux cas, comme nous le verrons, on parle de valeurs coutumières parce l'objet de la demande porte sur un symbole qui est censé avoir perdu sa résonance religieuse originale.

Dans l'esprit de la laïcité inclusive, les situations de litige sont arbitrées en s'en remettant à ce qu'on peut appeler des critères dérivés. Ces critères peuvent être sociaux, fonctionnels ou contextuels :

1) Exemples de critères sociaux : a) les valeurs fondamentales d'une société (l'équité, l'égalité homme-femme, la sécurité personnelle, la non-violence), b) la préservation de l'ordre social, c) les impératifs de l'intégration collective.

2) Exemples de critères fonctionnels : a) la nécessité de préserver la crédibilité d'une institution fondamentale (ex : le système judiciaire, les forces de l'ordre), b) satisfaire aux exigences élémentaires d'un emploi (ex : le port de la burqa, par exemple, est jugé incompatible avec les règles de l'enseignement).

3) Critères contextuels : ce sont des critères de décision très empiriques qui se nourrissent de tous les éléments imprévisibles, souvent des détails, qui se révèlent au hasard des situations diverses pouvant survenir dans la vie quotidienne des institutions. Ici, le champ des demandes d'accommodement religieux fourmille d'exemples :

- Refus d'un élève de suivre un cours parce que son contenu est contraire aux préceptes de sa religion : s'agit-il d'un cours obligatoire ou d'un cours optionnel ? –Demande de lieux de prières à l'école publique : parle-t-on d'un local permanent ou d'un espace quelconque provisoirement libre à certaines heures de la journée? D'un local de prières affecté exclusivement à un groupe religieux ou d'un local de réflexion ouvert à tous ?

- Report de la date d'un examen scolaire : de quel type d'examen s'agit-il ? Quelle est la longueur du délai, la fréquence de ces demandes ? Ces reports sont-ils déjà jugés admissibles pour d'autres motifs en vertu du règlement de l'institution? etc.

Selon les situations et selon l'arbitrage qui est fait entre les éléments concurrents qu'elles mettent en jeu, il arrive qu'un principe ou une composante se voie octroyer une préséance sur les autres, mais sans consacrer une hiérarchie pré-déterminée. L'analyse des situations particulières est donc déterminante. Cela dit, cet exercice d'arbitrage n'est pas entièrement improvisé ou arbitraire, il est restreint et balisé par des normes. Ainsi, parmi les critères sociaux, il va de soi que les valeurs dites fondamentales sont souveraines. Il s'ensuit, par exemple, qu'à moins de circonstances vraiment exceptionnelles et impératives, toute demande d'accommodement

religieux doit être rejetée si elle enfreint le principe de séparation de l'État et de la religion, si elle porte atteinte à l'égalité homme-femme ou si elle entraîne l'exercice d'une violence quelconque.

Les énoncés qui précèdent appellent deux commentaires. D'abord, on notera que je considère comme une valeur la séparation entre l'État et la religion. Cette disposition a en effet acquis le statut d'une valeur parce que, dans l'histoire de l'Occident, elle a beaucoup contribué à faire émerger la liberté politique, l'autonomie citoyenne et, en définitive, la démocratie. La séparation est également perçue comme une valeur fondamentale à cause des luttes parfois très dures qui ont dû être menées pour la conquérir.

D'autre part, les régimes de laïcité, justement parce qu'ils résultent de luttes de pouvoir et de trajectoires historiques accidentées, sont rarement exempts de contradictions. Voici quelques exemples :

-Les États-Unis sont un pays laïc qui interdit la récitation de la prière à l'école, mais parallèlement, le discours politique américain est rempli de références à Dieu, tout comme le rituel de l'État (on en trouve des traces même sur les billets de banque).

-La France ne reconnaît pas officiellement l'islam, qui est pourtant la deuxième religion du pays en nombre de fidèles ; l'islam ne bénéficie donc pas des dispositions de la loi de 1905, contrairement au catholicisme, au protestantisme et au judaïsme. Par ailleurs, très pointilleuse au chapitre de la séparation de l'État et de la religion, la France n'en fait pas moins coïncider plusieurs de ses jours fériés avec des fêtes catholiques (Noël, Pâques, Ascension, Pentecôte...). Elle finance aussi très généreusement de nombreuses écoles privées dites libres, dont plusieurs sont religieuses.

-Nation pluraliste et multiculturaliste, où prévaut une séparation de fait entre l'État et la religion, le Canada a néanmoins inscrit dans le préambule de sa constitution une référence à la suprématie de Dieu. Autre contradiction : ce préambule affirme la suprématie de Dieu mais aussi la primauté du droit. Au sein de la diversité des religions, le Canada octroie aussi un statut particulier au protestantisme et au catholicisme.

-Le Québec, État laïque, subventionne des écoles privées ethno-confessionnelles et accorde des exemptions de taxes aux institutions religieuses.

Je reviens à la notion de régime de laïcité. À la lumière des énoncés qui précèdent, on voit qu'il est impropre d'affirmer, comme on le fait couramment dans le débat public, qu'une société est plus ou moins laïque qu'une autre. En fait, ce genre d'affirmation réfère à une seule composante du régime de laïcité : la séparation de l'État et de la religion, et il arrive en effet que cette séparation soit plus prononcée dans certaines sociétés que dans d'autres. Pour le reste, on doit se contenter d'observer que chaque société met en oeuvre son propre régime de laïcité, à savoir un arrangement particulier entre les cinq composantes déjà mentionnées, un arrangement qui est en accord avec les traditions, les contraintes, les valeurs, les aspirations de cette société.

III/ LES PARAMÈTRES DE LA LAÏCITÉ INCLUSIVE

Ce sont là ce qu'on peut considérer comme les grandes lignes de tout régime de laïcité inclusive. S'agissant plus particulièrement du Québec, quels seraient donc les paramètres particuliers qui devraient inspirer le régime de laïcité? J'en vois quatre :

- 1) Le Québec est une société nord-américaine de tradition libérale et sa culture politique est très imprégnée des influences anglo-saxonnes, d'où l'importance accordée aux libertés individuelles.
- 2) Mais le Québec est aussi une société de tradition française, européenne, d'où sa sensibilité à la dimension collective de la vie citoyenne, une conscience très vive des enjeux de société.
- 3) Le Québec est une petite nation qui, au surplus, est une minorité culturelle sur le continent nord-américain. Les Québécois francophones ont donc hérité de leur histoire le sentiment d'une fragilité collective et l'obligation de lutter constamment pour assurer leur avenir culturel. Sur cet arrière-plan s'est naturellement greffée l'idée que cette société doit s'efforcer d'être unie, solidaire, et que, dans la mesure du possible, il lui faut éviter les déchirures, les divisions profondes. Une société qui se sent menacée, fragile, doit en effet craindre par-dessus tout la fragmentation, les clivages durables, lesquels sont perçus comme des facteurs d'affaiblissement. L'impératif de l'intégration doit donc entrer dans la conception d'un mode de gestion de la diversité ethnoculturelle au Québec, et en particulier de la diversité religieuse.
- 4) Le Québec est une petite société francophone largement nourrie de références européennes et coincée, si on peut dire, dans un espace anglophone qui a pesé de toutes sortes de manières sur son histoire, sur son destin. Il a néanmoins appris à survivre et à se développer grâce à des

stratégies de négociation qui en ont fait une société hybride, différente de ses voisines, mais différente aussi de sa mère patrie. On pourrait dire qu'à travers tous les éléments d'adversité auxquels il a dû faire face, le Québec a su tracer sa voie depuis plus de trois siècles grâce à une pratique des amalgames, à une recherche des solutions mitoyennes. C'est une société qui ne pouvait se permettre les solutions radicales et quand il lui est arrivé de s'y adonner, elles ne lui ont pas réussi ou sont demeurées minoritaires sinon marginales, - pensons aux Rébellions de 1837-38⁵, à l'ultramontanisme de la seconde moitié du 19^e siècle, au socialisme révolutionnaire des années 1960, ou, en ce moment même, à la thèse de l'indépendance « pure et dure » par opposition aux diverses formules mitigées de souveraineté-partenariat⁶. La plupart du temps, le Québec a progressé en empruntant la voie de la négociation, de l'entre-deux, la voie du pragmatisme, ce que j'appelle plus généralement la recherche d'équilibres. Le Québec semble être une société condamnée, en quelque sorte, à une forme de sagesse dans tous ses élans.

En m'inspirant de ces paramètres, je présente brièvement ma conception de ce que pourrait être un régime de laïcité inclusive au Québec, une conception qui vise les équilibres et observe un maximum de cohérence. Encore une fois, cette proposition s'inspire de l'esprit de l'interculturalisme, mais il ne s'ensuit nullement que ce dernier modèle soit fermé à d'autres propositions.

IV/ LA LAÏCITÉ INCLUSIVE

Cette présentation va toutefois accorder une attention particulière à la dimension de la séparation entre État et religion, et plus spécialement à la question de l'expression du religieux dans les institutions de l'État puisque c'est ce qui alimente principalement la controverse actuelle au Québec.

Les valeurs fondamentales

Je précise d'abord que l'expression du religieux (ou de l'ensemble des croyances et des rituels qui en découlent) reste subordonnée au respect des valeurs fondamentales de la société québécoise. Il ne doit pas exister d'ambiguïté sur ce point. On fait souvent aux tenants d'une

⁵ Je précise: non pas le mouvement patriote en lui-même mais sa militarisation en fin de parcours.

⁶ On pourrait allonger la liste: l'annexionisme, le ruralisme (ou l'agriculturisme), la fusion dans la culture canadienne, etc.

laïcité non radicale un faux procès, à savoir qu'au nom du pluralisme, ils sacrifieraient les valeurs fondamentales du Québec, notamment l'égalité homme-femme. Je me permets de rappeler à ce sujet un extrait du *Rapport* de la Commission Bouchard-Taylor qui est passé un peu inaperçu : le respect de la valeur égalité homme-femme « disqualifie, en principe, toutes les demandes ayant pour effet d'accorder à la femme un statut inférieur à celui de l'homme » (p. 20 et 178). Je souligne aussi qu'au cours des années récentes, les cas d'accommodement qui ont porté atteinte à l'égalité homme-femme ont fait beaucoup de bruit, provoquant avec raison de vives protestations dans la population ; mais ils ont été somme toute peu nombreux et, grâce à la vigilance des citoyens, des médias et des institutions, ces faux pas ont été vite corrigés.

L'arbitrage des droits

Selon les dispositions du droit occidental, les citoyens sont autorisés à manifester en public leurs croyances, leurs convictions de conscience. C'est même un droit fondamental. Mais tous les juristes s'accordent aussi pour reconnaître qu'il n'existe pas de droit absolu, que tous les droits, même les plus fondamentaux, sont susceptibles d'être limités dans leur application lorsqu'ils entrent en conflit avec d'autres droits ou d'autres impératifs. Cela dit, pour restreindre ou supprimer un droit, il faut être en mesure de faire valoir des motifs supérieurs (en vertu de ce que les juristes appellent le critère de proportionnalité). La loi 101 adoptée en 1977 au Québec en offre un bon exemple. Elle restreignait des libertés importantes (par exemple, la liberté des parents de choisir l'école de leurs enfants aux niveaux primaire et secondaire), mais au nom d'un motif supérieur : c'est l'avenir même du Québec francophone qui était en jeu. La Cour suprême du Canada a du reste reconnu la légitimité de cette loi, ou tout au moins de ses objectifs.

Dans le même esprit, je crois qu'on peut légitimement prohiber le port de signes religieux chez certaines catégories d'employés de l'État, dans l'esprit d'une politique d'interdiction ciblée ou sélective. Ainsi, une telle interdiction devrait s'appliquer dans le cas des magistrats, des jurés, des agents de sécurité et membres des forces de l'ordre, du fait qu'ils exercent un pouvoir de coercition, de violence même. Au nom des institutions qu'ils incarnent, il est impératif que l'exercice de leur fonction soit entouré d'une crédibilité à toute épreuve aux yeux du citoyen. Il est de la plus haute importance que de ces fonctions émane une image d'objectivité intégrale. Pour une raison analogue, cette disposition pourrait être étendue à des officiers comme le

Protecteur du citoyen ou le Directeur général des élections, deux autres fonctions de l'État démocratique qui ne sauraient souffrir la moindre apparence d'impartialité.

La même disposition devrait s'appliquer au Président de l'Assemblée nationale et aux greffiers-secrétaires des municipalités (qu'on peut considérer comme les homologues du précédent à un autre échelon)⁷. Le motif : ils incarnent au premier chef l'institution de l'État, avec lequel ils entretiennent un rapport structurel. Ils se doivent donc de refléter aux yeux de tous deux valeurs fondamentales du régime de laïcité inclusive : la neutralité de l'État en matière de croyances ou de convictions de conscience et la séparation de l'État et de la religion⁸.

L'interdiction du voile intégral s'appuie également sur un motif supérieur : dans ses rapports avec l'État ou les services de l'État, les citoyens peuvent exiger de ses employés qu'ils communiquent à visage découvert. C'est un besoin qui prend racine dans la civilisation dans laquelle nous vivons. D'autre part, comme employeur, l'État se doit de donner l'exemple en n'encourageant pas cette pratique vestimentaire. Par ailleurs, il va de soi que, dans le secteur privé, les patrons peuvent en décider autrement parce qu'ils ne sont pas directement concernés par le régime de laïcité.

Les signes religieux : à l'encontre d'une prohibition intégrale

Plusieurs Québécois plaident en faveur d'une interdiction de tous les signes religieux dans les institutions publiques et parapubliques, ce que je considère comme une mesure excessive. En effet, cette proposition doit être soumise au critère général énoncé plus haut : quel est le motif supérieur qui en fonderait la légitimité? Quelle est l'argumentation qui lui permettrait de passer avec succès le test du droit? Personnellement, je ne vois pas qu'elle repose sur des motifs supérieurs équivalents à ceux que j'ai déjà évoqués.

⁷ Les municipalités sont en quelque sorte des extensions de l'Assemblée nationale, en vertu des pouvoirs qui leur sont délégués.

⁸ On aura noté que j'exclus de l'interdiction sélective tous les élus. Les obligations auxquelles un citoyen se croit tenu en vertu de ses croyances ne devraient pas le priver d'exercer le droit le plus fondamental qui soit en démocratie, celui de briguer un poste électif —à moins, bien sûr, que ces obligations entrent en conflit avec des valeurs ou des règles fondamentales de la société.

1) Personne jusqu'ici n'a démontré que le port d'un signe religieux par un employé de l'État l'empêchait de faire son travail avec impartialité et de satisfaire à toutes les exigences de sa fonction⁹.

2) On a tort d'affirmer que tous les salariés d'une institution publique ou parapublique sont des représentants ou des ambassadeurs de l'État laïque et qu'ils sont donc tenus de s'abstenir de porter des signes religieux (on parle ici non seulement des fonctionnaires au sens courant mais aussi des travailleurs de la voirie, des concierges d'école, des employés d'entrepôts, des électriciens de l'Hydro-Québec, des préposés au ménage, et le reste).

Il y a une distinction importante à faire dans le type de rapport qu'un employé ou un citoyen entretient avec les institutions publiques ou parapubliques. On peut parler d'un rapport structurel : dans ce cas, en vertu de sa fonction, l'employé représente bel et bien l'État, d'une façon permanente. C'est le cas du président de l'Assemblée nationale. On peut parler aussi d'un rapport contextuel ou circonstanciel : c'est le cas des salariés ordinaires, ou des citoyens qui fréquentent les instances de l'État pour des prestations de services (hôpitaux, écoles, les tribunaux), ou encore des personnes qui exercent leurs devoirs ou leurs droits de citoyen (députés, intervenants devant une commission parlementaire, personnes assistant à des séances de l'Assemblée nationale, etc).

La prohibition intégrale pose donc un important problème de droit et, en l'état actuel, elle aurait visiblement peu de chance de passer le test de l'article 9.1 de la Charte québécoise ou de l'article 1^{er} de la Charte canadienne, ou encore le test du droit international. En plus, elle entraînerait des conséquences sociales néfastes en écartant d'un grand nombre d'emplois les personnes qui se croient obligées de porter un signe religieux et en risquant de marginaliser plusieurs citoyens, ce qui est contraire à l'impératif d'intégration évoqué plus haut.

3) Il est exagéré de soutenir que le port de signes religieux chez certaines catégories d'employés de l'État viole le principe de la séparation entre l'État et les religions (ou les convictions de conscience). Historiquement, le principe de séparation établit que l'État et

⁹ On pourrait en dire autant des magistrats, membres des forces de l'ordre et autres officiers visés par l'interdiction sélective. Mais, dans ces cas particuliers, s'ajoute à l'objectivité une obligation d'*apparence* d'objectivité, étant donnée la nature exceptionnelle des fonctions concernées.

les Églises peuvent gérer leurs affaires en toute autonomie, qu'aucune de ces deux parties ne doit empiéter sur les pouvoirs de l'autre. C'est exactement ce qui était en cause dans les débats des années 1960 au Québec : qui de l'État ou de l'Église devait contrôler les services et les institutions publiques comme l'éducation, les soins de santé ou l'assistance sociale? Mais nous n'en sommes plus là, cette question de partage des pouvoirs étant maintenant bien réglée. Aussi paraît-il déraisonnable de penser que cette disposition fondamentale soit aujourd'hui menacée du fait qu'un petit nombre d'employés des institutions publiques et parapubliques portent un foulard, une kippa ou une croix durant leur travail? Il importe de rappeler que la controverse actuelle porte essentiellement sur des symboles portés par des personnes plutôt que sur un partage de pouvoirs exercés par des institutions –ce en quoi réside, en définitive, l'enjeu fondamental.

4) Une prohibition intégrale des signes religieux dans l'ensemble des institutions de l'État constituerait un choix idéologique non justifié dirigé contre les croyants ou fidèles plus orthodoxes ou plus conservateurs. Une telle mesure affecterait en effet ceux qui croient devoir manifester leur appartenance religieuse (par le port de la kippa ou du turban, par exemple), ceux pour qui la foi est indissociable de signes visibles ou de rituels. Ce serait donc pénaliser une conception particulière de la religion qui, certes, heurte des attitudes ou des opinions au Québec mais qui n'en reste pas moins tout à fait légitime au regard du droit.

5) À l'appui de l'interdiction totale, on invoque parfois la nécessité de contrer l'essor des fondamentalismes religieux qui se manifestent présentement au Québec et la grave menace dont ils sont porteurs. Dans l'hypothèse (à démontrer) où pareils fondamentalismes existent effectivement, en quoi le fait de restreindre leur visibilité pourrait-il contribuer à les affaiblir? Il me semble que pareille mesure serait plutôt de nature à produire l'effet contraire, soit de créer une tension accrue dans les rapports interculturels en durcissant les différences, en marginalisant des groupes de citoyens et en les poussant à la radicalisation.

6) Certains affirment qu'en permettant le port de signes religieux, l'État prend parti et encourage l'essor de la religion. En réalité, l'État n'est ni pour ni contre; il respecte simplement les choix légitimes de certains citoyens. L'État n'a pas à encourager la religion mais il ne doit pas davantage la contraindre quand elle opère dans les limites de la loi.

7) L'autorisation de porter des signes religieux a aussi été associée à l'octroi de privilèges. Encore là, il faut rappeler que cette autorisation est valable pour tous les citoyens qui souhaitent s'en prévaloir, quelles que soient leur religion ou leurs croyances. Ceux qui, pour diverses raisons, choisissent de ne pas faire usage de certains droits parce qu'ils n'en éprouvent pas le besoin n'ont pas à en priver les autres.

8) Divers intervenants soutiennent que l'interdiction totale des signes religieux est la véritable voie de l'intégration sociale. Mais si l'intégration repose sur le respect mutuel, sur une adhésion aux valeurs de la société québécoise, sur une volonté de participer à la vie citoyenne et sur le goût de se mobiliser autour d'idéaux et de projets communs, quel est le meilleur moyen d'y parvenir : est-ce en restreignant la liberté des citoyens ou en leur permettant d'exprimer leurs différences?

9) Un dernier argument à l'encontre de l'interdiction totale est la guérilla juridique dans laquelle elle engagerait pour longtemps le Québec et dont, selon toute vraisemblance, il sortirait perdant. Le coût à payer en termes de tensions et de divisions serait lourd et sans profit.

À propos du hidjâb

Au sujet, plus spécifiquement, du foulard musulman, divers arguments ont été présentés pour en interdire le port. Encore là, je ne crois pas qu'ils passent le test du motif supérieur :

1) Incontestablement, le foulard est souvent un symbole de soumission et même d'oppression. Mais pour plusieurs femmes musulmanes, il est tout autre chose : il est un symbole librement adopté de leur foi ou une marque identitaire. Ces femmes, qui exercent simplement leur droit, seraient donc lésées par une interdiction générale.

Pour ce qui est des autres femmes, celles qui sont opprimées dans leur famille ou dans leur communauté et auxquelles le port du foulard est imposé, on ne voit pas bien non plus en quoi leur condition se trouverait améliorée si le port du foulard était prohibé. Ces femmes soumises à un régime d'oppression familiale pourraient même encourir des représailles de la part de leurs proches pour s'être soustraites au port du foulard. Il faudrait concevoir des mesures plus efficaces pour leur venir en aide.

2) On a dit aussi qu'en lui-même, indépendamment des motifs des femmes qui le portent et du sens qu'elles lui donnent, le foulard serait un symbole intrinsèquement repoussant et condamnable, au même titre que la croix gammée ou les symboles du Ku Klux Klan. À cause de la diversité des motifs associés au port du foulard, c'est là une généralisation qui ne s'accorde pas avec la réalité québécoise.

3) On invoque aussi parfois le spectre d'un complot islamiste dont le port du foulard serait le signe annonciateur ou l'avant-garde. En vertu d'un effet domino, le port de ce symbole ouvrirait la porte à tout le reste, c'est-à-dire à un projet islamiste de domination politique de l'Occident accompagné de la destruction de ses institutions. Mais comment penser qu'un tel scénario puisse se réaliser sans une passivité invraisemblable et un consentement encore plus improbable de l'ensemble de notre société? Disons que, pour le moment, nous en sommes encore loin.

L'objectif d'intégration

Finalement, à l'encontre d'une politique d'interdiction globale s'ajoute aussi l'argument de l'intégration de notre société. Tel qu'indiqué déjà, le Québec, pour diverses raisons qui tiennent à son statut de petite nation et sa condition de minorité culturelle sur le continent, doit se garder autant que possible de clivages et divisions susceptibles de l'affaiblir. Dans ce contexte, l'intégration apparaît comme une priorité nationale et cet objectif doit également être pris en compte dans le mode de gestion de la diversité religieuse.

Le cas de la prière dans les conseils municipaux

La controverse qui s'est élevée autour de la récitation de la prière catholique aux réunions des conseils municipaux appelle quelques commentaires. Cette pratique est contraire à l'esprit de la laïcité inclusive et, au regard du droit, elle semble avoir peu de chances de survivre. Les conseils municipaux sont des enceintes de même nature délibérative que les parlements, dont ils sont des créations en vertu d'un principe de délégation de pouvoirs. Du point de vue de la laïcité, les conseils municipaux sont donc assujettis aux mêmes règles, notamment la séparation de l'État et des religions (ou systèmes de croyances) ainsi que l'obligation de neutralité.

En vertu de la première obligation, les salles de réunion des conseils ne devraient donc pas arborer de signes religieux, afin de bien marquer le principe de séparation. En vertu de la seconde, la récitation de la prière catholique porte directement atteinte au respect de la diversité des croyances (religieuses et autres) dans notre société. C'est une règle –il est important de le souligner-- qui s'applique même dans une société dont la majorité des membres se déclarent catholiques. Tous les citoyens d'une ville doivent en effet pouvoir s'identifier également à leur conseil municipal, indépendamment de leurs croyances. En matière de droits, le nombre ne fait pas autorité. Si on avait raisonné de cette façon dans le passé, les minorités dans nos sociétés n'auraient peut-être jamais obtenu la reconnaissance de leurs droits, qu'ils s'agissent des homosexuels, des groupes racialisés, des Autochtones ou des personnes handicapées.

Par ailleurs, pour en revenir à la prière, il est aisé d'imaginer des formules de remplacement qui ne briment aucunement le droit des catholiques --par exemple, la récitation d'un texte qui s'en tient aux valeurs fondamentales, compatibles avec tous les crédos, ou encore une période de silence au cours de laquelle chacun peut se livrer à la réflexion ou à la prière de son choix.

Enfin, il importe de rappeler que la règle de neutralité veut éviter que des personnes n'appartenant pas à la religion majoritaire ne soient lésées à cause de leurs croyances ou de leurs convictions de conscience.

La valeur patrimoniale

Cela étant dit, tel qu'indiqué précédemment, il arrive parfois que les principes de neutralité et de séparation cèdent légitimement le terrain au profit de l'argument patrimonial ou identitaire. L'aire d'application de cet argument doit cependant être soigneusement circonscrite. On dira qu'il peut être invoqué quand un symbole religieux s'est vidé de son sens officiel ou de ses références originelles pour glisser dans la sphère de la tradition, de la vie civique ou du patrimoine culturel et identitaire –ceci, par opposition à un symbole vivant qui continue d'exercer pleinement sa fonction primitive. On pense ici aux croix de chemin le long des routes rurales, aux

monuments religieux sur les places publiques de diverses municipalités, aux croix qui s'élèvent dans la plupart des villes, à la symbolique de Noël, etc¹⁰.

Pour relever de l'argument patrimonial ou identitaire, un symbole d'origine religieuse doit donc, au cours du temps, s'être refroidi, désactivé (ou reconverti, si on peut dire). Mais même dans ce cas, il ne s'ensuit pas nécessairement qu'il puisse trouver place dans n'importe quel lieu public, notamment dans l'enceinte même de l'État laïc ou de ses prolongements que sont les conseils municipaux.

La distinction entre symbole vivant et symbole désactivé est donc centrale. Une autre distinction s'impose, selon qu'un symbole peut-être dit visuel (une icône, une statue, un crucifix, une église) ou performatif, comme c'est le cas avec la prière collective à haute voix accompagnée du signe de la croix; c'est là une manifestation beaucoup plus engageante, qui mobilise davantage que la simple vue ou contemplation d'un objet. On comprendra donc qu'un symbole visuel devrait passer le test de l'argument patrimonial plus facilement qu'un symbole performatif.

V/ LAÏCITÉ ET INTERCULTURALISME

Ce modèle de laïcité inclusive s'inspire de l'interculturalisme québécois qui met l'accent sur le respect des différences ethnoculturelles (dont les différences religieuses) dans les limites des valeurs fondamentales. Il favorise aussi les rapprochements, l'intégration et l'essor d'une culture commune nourrie à la fois de l'héritage francophone québécois et des apports de l'immigration. Encore une fois, on voit qu'une préoccupation centrale est d'éviter autant que possible la fragmentation, les divisions, la marginalisation, et de renforcer la culture et la société québécoises. L'interculturalisme est aussi une formule qui cherche à écarter autant que possible les solutions radicales et invite à ne pas creuser inutilement entre citoyens des divisions durables qui ne peuvent qu'affaiblir la société québécoise. En d'autres mots, c'est une formule qui, tout en protégeant fermement les valeurs fondamentales et les prérogatives de la culture francophone, préconise la négociation d'équilibres dans un esprit démocratique. Des équilibres, par exemple :

-entre les cinq principes constitutifs du régime de laïcité,

¹⁰ Ceci n'exclut pas qu'aux yeux de certains croyants, ces symboles continuent d'être investis de significations religieuses; mais dans l'ensemble, ils n'en appartiennent pas moins au domaine public et se prêtent aux appropriations les plus diverses.

- entre le respect de la diversité et les impératifs de l'intégration,
- entre les droits individuels et le bien de la collectivité,
- entre la légitimité des appartenances particulières, propres aux minorités ethnoculturelles, et la nécessité d'une appartenance québécoise,
- entre les intérêts des minorités ethnoculturelles et ceux de la culture majoritaire, laquelle est elle-même une minorité sur le continent.

En somme, tout comme l'interculturalisme, le régime de laïcité ici proposé se veut un modèle mitoyen, entre la formule républicaine, trop peu soucieuse de l'expression des différences, et le néolibéralisme individualiste, trop peu soucieux des impératifs collectifs. Tout comme l'interculturalisme également, la laïcité inclusive appelle au débat démocratique de même qu'à un mélange de fermeté et de flexibilité : fermeté sur les principes, sur les valeurs fondamentales, et flexibilité dans les modalités d'application --tout cela au service d'un objectif commun qui est d'apprendre à vivre ensemble dans le respect des différences et, à cette fin, de cultiver les vertus nécessaires d'ouverture, de prudence et de réserve.

RÉFÉRENCES

BAUBÉROT Jean (2004). «Voile, école, femmes, laïcité», dans Alain Houziaux (dir.), *Le voile, que cache-t-il?*, Ivry-sur-Seine (France), Les Éditions de l'Atelier, p. 49-78.

BAUBÉROT Jean (2006). *L'intégrisme républicain contre la laïcité*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 302 pages.

BOUCHARD Gérard, TAYLOR Charles (2008). *Fonder l'avenir : Le temps de la conciliation*, Rapport de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, Gouvernement du Québec, 310 pages.

MACLURE Jocelyn, Taylor Charles (2010). *Laïcité et liberté de conscience*, Montréal, Boréal, 164 pages.

Chapitre 4

Une initiative du Conseil de l'Europe et de la Commission européenne : la stratégie des Cités interculturelles

Irena Guidikova

Intercultural Cities : Cultural Sensitivity
Makes the Difference in Integration



Symposium international sur l'interculturalisme

DIALOGUE QUÉBEC-EUROPE

Montréal

Du 25 au 27 mai 2011

Intercultural Cities : Cultural Sensitivity Makes the Difference in Integration

Contribution au chapitre 4 :
Une initiative du Conseil de l'Europe et
de la Commission européenne :
la stratégie des Cités interculturelles

Irena Guidikova

Head of Division, Manager of Intercultural Cities,
Council of Europe

Biographical notes

A graduate of Political Science and Political Philosophy from the Universities of Sofia (BG) and York (UK), she has been working at the Council of Europe since 1994. Her career has taken her from the Directorate of Youth and Sport where she developed and carried out a large research programme, through a transversal 3-year project on the future of democracy in Europe, the Private Office of the Secretary General where she was a policy advisor, to her present job as Head of Division of Cultural Policy, Diversity and Dialogue.

Her professional interests in all of the above fields cover areas at the intersection of public institutions and society: public policies and social change, technological development and policy innovation, policy review and advice, strategy development and implementation.

Intercultural cities: cultural sensitivity makes the difference in integration

Abstract

Cities are laboratories for innovation in migrant integration. Successful cities of the future will be those best able to manage diversity competently, harness the talent and energy of their diverse citizens to build a strong and welcoming community. The Intercultural integration approach helps minimise the threats and maximise the potential of diversity by developing, negotiating and implementing a comprehensive strategy to realise its diversity advantage. The Intercultural Cities learning community helps cities to devise such strategies cutting across institutional silos and mobilising leaders, policy officers, professionals, businesses and citizens behind a new model of integration based on the positive interaction between people from different ethnic, religious and linguistic backgrounds. A set of policy guidelines and tools are offered to support cities in their quest for the diversity advantage.

Intercultural cities: cultural sensitivity makes the difference in integration

National political debate on integration in Europe tends to be over-politicised, reflecting the classical left-right divides because it regards integration as a question of re-distributing resources from host societies towards migrants and their interests as contradictory to the interests of the host society. The debate is also parasitised by a confusion between migration and integration policies, issues of national identity, history and economy.

Local level integration debate and policies have, on the whole, adopted a more pragmatic stance. Some cities have been actively experimenting with integration approaches that depart from the “scarce resources” assumption and follow other paradigms – based on the principle that human rights are universally applicable to those residing on the European territory and that public authorities have an obligation to ensure social cohesion and the well-being of all residents of their cities.

The Intercultural cities paradigm includes the above but in addition proposes to treat migrants as a resource for host societies and to remove the emphasis from conflict over resources. For migrants to become a part of the solution rather than the problem, cities need to embed this approach in the entire spectrum of urban policies and tailor their governance systems to address this change. The Intercultural cities programme – a joint initiative of the Council of Europe and the European Union, proposes practical tools to do this and evaluate progress.

What is intercultural integration?

The Intercultural cities concept emerged from research carried out in 2004-2006 by the British ThinkTank Comedia¹ and was then operationalised and tested by a range of cities through the Intercultural cities programme, giving rise to the term “intercultural integration”. The concept reverses the line of thought in integration. Instead of assuming that migrants, in particular those without qualification, are a burden for host societies and even a potential threat, unless they are “processed” through an integration mechanism that makes them fit the local social, cultural and economic

¹ See *The Intercultural City: Planning for Diversity Advantage*, Phil Wood and Charles Landry Earthscan, London, 2008.

environment, it assumes that migrants are a resource. It places on the local authorities the burden of identifying the skills, knowledge and abilities (such as languages, caring skills, connections in other countries, experience of different political, administrative, social and family systems etc.) and find a way to harness them in service to the community.

The Intercultural cities concept relies also on the assumption that social exclusion is the result – and not the cause - of cultural exclusion into the structures and institutions of society. Exclusion begins with the refusal to accept the other – the person from another social background, language, religion, ethnicity, as a carrier of equal human dignity. Starting in the mind, exclusion is reinforced and perpetuated in the labour market and the workplace, in education, in the neighbourhoods, in public space, in the institutions of power. To address successfully social exclusion, it is not enough to remedy its effects, it is crucial to deal with its cultural routes. Identifying and testing ways of doing this is the objective of Intercultural cities – a joint action of the Council of Europe and the European Commission. Intercultural cities focuses in particular on diversity management and the prevention of exclusion linked to ethnicity and other types of cultural difference.

The notions of culture, diversity and intercultural interaction are central to the understanding of Intercultural cities. The symbolic dimension of integration has long been neglected in the history of migrant integration in Europe. In the early days of modern-time migration (between the two World wars) emphasis was put on the labour-market integration of migrant workers, who were not granted political or cultural rights. Later on in some countries the role of culture was overemphasised, with assimilation being the prerequisite for access to citizenship. Guest-worker and assimilation policies worked for the first generation but became increasingly problematic for subsequent generations who demanded not only full citizenship, non-discrimination and equal opportunities, as well as the respect of their, complex, cultural identity. A simplistic or biased understanding of culture and diversity, an over-emphasis of community identity (as in assimilation) or a hypertrophy of cultural difference (as in multiculturalism) have led to the marginalisation of migrant cultures and the perpetuation of poverty and exclusion through the ghettoisation of public life. Many countries and cities have failed to reap the benefits of diversity, face conflicts and disintegration of the social fabric because of failing to take the cultural dimension of integration seriously.

Most of the integration efforts throughout Europe in the past decades have targeted the “integration hardware” – the provision of housing, jobs, health care, education and language training for migrants. The “hardware” approach treats integration as a standardised process, giving little attention to individual histories, needs and aspirations. More importantly, little has been done to prepare the wider community or increase the competence of policy-makers, public services and the people in general to understand and deal with the challenges of diversity. Psychological barriers to “the other” are still strong and hamper the efforts to create harmonious and cohesive multicultural societies.

The Intercultural cities paradigm require a particular state of mind – a deep understanding of the role of identity in social relations and of diversity as a source of innovation (in products and services, but also in organisations and informal life relations), as well as a will to create conditions for diversity to realise its potential. The “diversity advantage” is at the heart of the Intercultural cities approach. Its reality has been demonstrated in the context of enterprises. The challenge is to prove that it is also valid for cities, and to identify conditions – policies, institutions, and processes – which help cities to reap its benefits.

Intercultural cities began in 2008 as a pilot action seeking to identify ways in which urban integration policies could be made more culturally sensitive and therefore more effective. Eleven pilot cities spread across the greater Europe – from Oslo, in Norway to Izhevsk in Russia, have worked together to develop and validate a comprehensive approach to diversity management called intercultural integration. These were followed by another 10 cities which jointed the programme in 2011 and began developing their own intercultural strategies.²

The cities involved in the programme, as well as the growing number of others, wishing to adopt the intercultural integration approach, recognise that social change takes a vision and strategic action. This goes for build an intercultural perspective into integration policies : the governance of diversity and key urban policies need all be reviewed through an intercultural lens – sporadic actions or small-scale, isolated changes will not do. Inclusion, integration and diversity management are not a

² Amsterdam South East (the Netherlands), Berlin Neukölln (Germany), Botkyrka (Sweden), Copenhagen (Denmark), Geneva (Sitzerland), Dublin (Ireland), Izhevsk (Russian Federation), Lisbon (Portugal), Limassol (Cyprus), London Lewisham (UK), Lublin (Poland), Lyon (France), Melitopol (Ukraine), Neuchâtel (Switzerland), Oslo(Norway), Patras (Greece), Pécs (Hungary), Reggio Emilia (Italy), San Sebastian (Spain), Subotica (Serbia), Tilburg (the Netherlands)

matter for one department but need to be brought to the core of all city functions and managed in a coordinated way.

Interculturality recognises strongly the need to enable each culture to survive and flourish but underlines also the right of all cultures to contribute to the cultural landscape of the society they are present in. Interculturality derives from the understanding that cultures thrive only in contact with other cultures, not in isolation. It seeks to reinforce inter-cultural interaction as a means of building trust and reinforcing the fabric of the community. The development of a cultural sensitivity, the encouragement of intercultural interaction and mixing is seen not as the responsibility of a special department or officer but as an essential aspect of the functioning of all city departments and services.

It would be a mistake to present interculturality as a new magic wand to deal with integrating communities facing large-scale immigration. Interculturalism is not about rejecting everything done in the past – for instance the rights-based approach and respect for the other in multicultural models is essential - but is another important step in the continuum of integration and city-building. For instance, protecting and reinforcing the separate identity of new arrivals to a city could be an important first step in enabling them to engage with rather than feeling threatened by the host community.

Most importantly, perhaps, interculturality is about requiring a degree of introspection, flexibility and change on behalf of the host population, an integration effort which goes in two directions. It is also about understanding the importance of symbolism and discourse in creating a feeling of acceptance, belonging and trust – all to often cities focus on providing material care and assistance to migrants in need while omitting to deal with the symbolism of acceptance/rejection, identity and change.

Elements of the intercultural integration model

It would be naïve to pretend that it is possible to construct an intercultural strategy by using pre-fabricated elements. For the sake of analysis, learning and communication, however, we have chosen to identify, on the basis of proven “workable” approaches in real cities, the building blocks of a successful intercultural strategy.

Leadership and public discourse

The first and possibly most important of these blocks is leadership. Probably all studies and texts on city-building have come up with a similar conclusion and its validity is difficult to contest.

City leaders are often squeezed between the need to manage diversity and encourage it as a part of the city development strategy, and the quiet hostility of voters to migrants and foreigners, fuelled by a certain type of political and media discourses.

The intercultural city cannot emerge without a leadership which explicitly embraces the value of diversity while upholding the values and constitutional principles of European society. It takes political courage to confront voters with their fears and prejudice, allow for these concerns to be addressed in the public debate, and invest taxpayer money in initiatives and services which promote intercultural integration. Such an approach is politically risky but then leadership is about leading, not simply about vote-counting. The public statements of the Mayor of Reggio Emilia in favour of “cultural contamination” are in this sense exceptional and emblematic. All political leaders of cities involved in the Intercultural cities programme are encouraged to “come out” as strong defenders of the value of diversity for the local community.

Related to the question of leadership is the issue of political discourse – understood in the broad sense of symbolic communication - the way in which public perceptions of diversity are shaped by language, symbols, themes, dates, and other elements of the collective life of the community. Cultural artefacts symbolising the identity of cultures are often first to be destroyed in violent inter-community conflicts – they can convey a powerful message about the plurality of the city identity.

By inviting foreign residents or people of migrant background to speak at the official city celebrations (Neuchâtel); by symbolically decorating a school with the pillar of a Mosque from Pakistan and letters from the alphabets of all languages spoken in the city (Oslo), or inviting migrants to join in the traditional forms of cultural participation such as the preparation of carnivals (Tilburg, Patras), or the adoption of non-stigmatising language (“new generation” rather than “third generation”

– Reggio Emilia) the community makes a symbolic gesture of acceptance and openness to “intercultural transfusion”.

Governance, citizenship and access to rights

The intercultural city cannot function without a clear framework of values and rights based on the European principles and standards of democracy and human rights. Cities are often confronted with the contradiction of having to build cohesive communities in which some people who have more limited social and political rights than others. They are sometimes also confronted with cases when citizens seek to justify “culturally” acts of violations of other people’s dignity and rights. It is absolutely essential that all those involved in the frontline mediation on cultural matters between groups of citizens and institutions, have a strong understanding of the imperatives of a rights-based approach to diversity management.

While not all cities have the heritage of places like the Canton of Neuchâtel where the right of foreigners to vote in local elections has been granted since the 1860s, many are experimenting with alternative forms of political inclusion such as advisory councils of foreign residents, shadow or observer councillors elected among non-national residents, neighbourhood councils open to all (and even sometimes drawn by lot), etc.

One lesson from the programme is that Intercultural governance is most effective at the neighbourhood level. Empowering the neighbourhood council to decide on the funding of local projects as in Berlin Neukölln and London Lewisham, to define the targets and success measurements for public services (Tilburg) or to manage cultural conflicts (Reggio Emilia’s neighbourhood pacts) is a solid way of creating links between people, a sense of community.

Intercultural governance models involve a people-centred approach which links, in a complex system of coordination, social and administrative services which work on migrant integration. They require a strong awareness of the diversity of situations, beliefs and needs of the members of these communities and seek to consult on a broad basis. Intercultural governance implies reinforcing the position of civil society in a particular way – rather than legitimating “ethnic community

representatives” which are often advocates of cultural “purity”, it encourages the expression of plural voices in each community and cross-cultural activities of non-for profit organisations.

Finally, intercultural governance often requires the creation of specialised mediation institutions to manage cultural conflict. For instance Torino has invested impressive resources in engaging directly at the points of fracture between ethnic communities. The city trains and employs a team of intercultural street mediators to engage directly with young people, street traders, new arrivals and established residents to understand emerging trends, anticipate disputes, find common ground and build joint enterprises. It is creating spaces where intercultural conflict can be addressed such as the three Casa dei Conflitti (or Home of Conflict) which are staffed by skilled mediators plus volunteers. A further step is the negotiation of ‘neighbourhood contracts’.

Addressing identity concerns

An intercultural community cannot be sustainable if fundamental issues of identity, intercultural and inter-religious conflict are not dealt with openly in the media sphere and the public debate in an effort to encourage the emergence of a pluralistic identity of the urban community, or in Putnam’s terms, a “broader sense of we” which includes all communities living in an urban territory.

The Intercultural city programme has revealed the crucial importance of addressing explicitly identity fears in the community. Extensive campaigns such as the ones organised regularly in Neuchâtel involving citizens, artists, universities, organisations, public authorities focusing explicitly in the changes of the city ethnoscape and lifestyles and helping people to voice their concerns are a powerful way to deal with “identity stress”.

But identity fears can also be addressed on an every-day level too, as in the small city of Vic in northern Spain, by specialised street mediators who discuss informally and continuously with residents, especially the elderly, the small disturbances of diversity such as noise and see them disappear through the very act of being openly discussed.

City policies through the Intercultural lens

The intercultural city approach implies an assessment of the city's policies from the point of view of their impact on intercultural relations and the life conditions and prospects of the migrant and minority groups. Interculturality should trigger a change in the mindset of policy-makers and administrative officers, public service managers and practitioners and often means public institutions stepping back, renouncing to design solutions “for” migrants and minorities but listening to their stories and mobilising their talents and empower them to find solutions themselves.

Interculturality also means asking ‘If our aim were to create a society which were not only free, egalitarian and harmonious but also one in which there was productive interaction and co-operation between ethnicities, what would we need to do more of or do differently?’ What changes or new institutions, networks and physical infrastructure would it suggest? In the context of Intercultural cities this is known as or looking at the city afresh ‘through an intercultural lens’.

Below are just a few examples intercultural approaches in some policy domains. Many more are available on the intercultural cities web site.³

In education, it is important to establish a few schools and colleges as intercultural flagships, with high investment in staff training, intercultural curriculum, co-operative learning models, closer links with parents and community, twinning links with mono-cultural schools or even shared facilities (as in Tilburg where a Catholic and a Muslim school are creating a joint campus). In some cases the compulsory enrolling of newly arrived migrant kids in designated schools may be necessary in order to ensure an optimal mixing of children by ethnic background.

It is also important to adapt pedagogical methods to pupils’ family culture backgrounds (“collectivist” cultures in Hofstede’s term privilege group learning, rewards for group, not individual success, and a more authoritative, directive role of the teacher). Appointing intercultural mediators in

³ www.coe.int/interculturalcities

multicultural schools or training some of the staff in intercultural mediation can also be a part of the strategy.

In the public realm, cities should identify a number of key public spaces (formal and informal) and invest in discrete redesign, animation and maintenance to raise levels of usage and interaction by all ethnic groups; develop a better understanding of how different groups use space and incorporate into planning and design guidelines.

In housing, programmes could seek to give ethnic groups confidence and information enabling them to consider taking housing opportunities outside traditional enclaves.

In neighbourhoods, it is useful to designate key facilities as intercultural community centres, containing key services such as health, maternity, childcare and libraries and encourage, including through fiscal measures or the provision of community facilities, the setting up and action of culturally mixed community groups and organisations acting as catalysts of neighbourhood activities and mediators. Small-scale initiatives that enable migrants to act as a link between individuals or families and the services should also be encouraged.

Measuring the impact of the intercultural integration approach

Intercultural integration is meaningful only if it is a better way to ensure social cohesion, equality, prosperity and social justice, than alternative integration approaches. The impact of public policies is notoriously difficult to assess, in particular when it comes to policies covering a range of policy fields. The impact of the intercultural integration approach in cities involved in the programme is being evaluated at the moment through a study which compares the results of the Intercultural cities INDEX with data on various economic and social indicators. The results will be available towards the end of 2011.

In the meantime, qualitative information provides some insight into the question of impact.

Reggio Emilia – the city with one of the highest proportions of migrants in Italy – nearly 20%, has adopted an intercultural approach to diversity management. The Mayor and other leaders speak openly about the value of diversity for the city. It is also one of the richest cities in Italy and the local economy benefits enormously from the work of migrants. However, the city has oriented a lot of its integration efforts towards the software of diversity with neighbourhoods centres, mediation centres, media partnerships, a lot of events that bring people from different cultures to rub shoulders and do things together. One proof of success is that migrants are less than 1/5 of the population, one in two marriages is cross-cultural. The Mayor won again recently the elections with an intercultural platform on integration.

Oslo, another member of the Intercultural cities network is probably the best success story in Europe in terms of managing a rapidly growing diversity⁴. Twenty years ago there were hardly any immigrants in Oslo. Today, they represent 25% of the population. Most impressively, people with migration background are also around 25% of the city council and migrant children do just as well in school as native Norwegians. This is the result of a sustained effort to prevent the marginalisation of migrant groups and culturally sensitive policies in education and many other areas.

Many different institutions and civil society groups are involved in delivering these policies. An important element is that connections between the Church and the Muslim Council which has prevented explosion during the cartoons crisis. When those who attempt to exploit fear of the other for political or other reasons cannot succeed because the social fabric is strong enough to resist manipulation.

This can be managed; it is not a matter of luck or special circumstances. Take the canton of Neuchâtel for instance. In 2006 they held a referendum to allow non-nationals to stand for local elections, but it was defeated. The canton then organised a 9-months long campaign with over 300 events – most of which were actually events which were to be organised anyway by schools, NGOs, cultural institutions, businesses – only that this time they were all dedicated to one theme – who are we, what is the core of our new identity as citizens of Neuchâtel with over 25% foreign residents, what are

⁴ While the killings and bombings of July 2011 motivated by Islamophobia have shattered Oslo and Norwegian society, the fundamental values of openness, tolerance and inclusion have remained unquestioned.

our fears, hopes and relations. This campaign allowed all views and worries to be expressed publicly which pacified the opinion and the referendum passed the second time. By the way; the Canton voted over 60% against the minaret's motion. This was to some extent the result of years of intercultural integration policies and special campaigns to demystify Islam and establish links between Muslims and non-Muslims. For instance, there is a unique case in Neuchâtel where Scouts have a special Muslim section.

A very similar phenomenon happened during the very wide debate in Quebec on reasonable accommodations for cultural reasons – the fact of giving everyone the floor lead to a drastic drop in support for extremist political groups. Street mediators in Vic, a city in Catalonia report that most citizens say their fears are calmed down after they talk to the mediators. Again, a recent international survey showed that simply the fact of answering a questionnaire about their attitudes to migrants shows a 9-points improvement of these attitudes...the software of integration is vitally important and often neglected in our age of process-based bureaucracies.

The keys of success in the intercultural diversity management are: strong political will, a competent dedicated unit with a large mandate co-ordinating the process, establishing a group of intercultural leaders and innovators to drive and support the process; working across the policy fields, a determined participatory approach, partnerships with civil society and local media.

Barcelona is a good illustration of how this can work in practice.

In 2008 the Barcelona city council approved the migration strategy of the city: a 4-year action plan with five main themes, one of which is intercultural relations. Throughout 2009 the Commissioner for integration and intercultural dialogue of Barcelona carried out a very extensive and inclusive consultation on the implementation of the intercultural chapter of the integration plan. He mobilised all city departments to assess their work from an intercultural perspective – how, for instance, housing or city planning increase or impede contacts and interactions between ethnic groups and what they need to change.

There was also an external consultation process with 5 questions to the public about their perceptions of diversity, intercultural spaces and initiatives in Barcelona. Thousands of postings appeared on the specially designed web site and were analysed. The site also contained results from 32 workshops with citizens from all neighbourhoods. Associations of neighbourhood shops and all sorts of other local associations have been very active in the process, 200 interviews, including with school classes, 150 videos interviews of people from different backgrounds, and comments from specialists.

All this information was used for the preparation of Barcelona's intercultural strategy which was to a large extent informed by the Intercultural city concept and ideas, as we worked very closely with Barcelona in this period.

In the future, public perceptions of diversity will be tracked through the regular municipal surveys which take place every six months, as a part of the evaluation of the city's intercultural strategy. The network of associations which has been built during the consultation process will be very important for the implementation of the strategy.

The Intercultural cities learning community in action

Intercultural cities is not just a city club. It is not simply a network but a learning community with carefully designed processes and a set of tools to help understand the complexities of issues, make changes and assess progress. It is also a political community of cities which believe that diversity is their future and refuse the politics of fear.

The Intercultural cities network provides expert and peer support to cities which chose to learn how to better manage diversity and benefit from the diversity advantage. It offers an internationally tested and validated methodology and a set of analytical and learning tools, as well as help with re-shaping city policies and services to make them more effective in a diverse context, and to engage citizens in building an understanding of their diversity as a competitive advantage.

The following main actions are included in the process:

Initial analysis of the level of intercultural development through the Intercultural cities index and detailed expert reviews.

The Intercultural cities INDEX is a benchmarking tool consists of a number of indicators which allow to assess where a city stands in the different policy and governance areas and assess progress over time; to indicate where efforts should be concentrated in the future and identify “good practice” cities and city learning clusters; to communicate results in a visual, graphic way the level of achievement of each city and progress over time in comparison with other cities or the network as a whole. The Index is not intended to be a pure scientific tool. It would be impossible to reduce the essence of interculturality to a few measurements, or to establish clear-cut relationships of cause and effect between policies and actions and outcomes in something so subjective. The intercultural city approach is not a science but a general set of principles and a way of thinking. Thus, the Intercultural City Index aims to highlight a few common facts and phenomena - or what we might describe as crucial “acupuncture” points - which suggest the level of interculturality of a city, and which enable the beginning of a discussion whereby one city can be compared with another. However, it is not the intention of the project to use the Index for the crude ‘ranking’ of cities. Rather it should be used as spur to greater self-reflection, learning and improvement.

Data is collected through a questionnaire to be completed by city officials. Additional information on structures, policies and actions is to be provided through the Policy assessment grid (several departments will need to be involved). The results are then analysed by an expert team and the resulting baseline report will provide a SWOT analysis and a series of recommendations.

Mentor and partner cities are identified at this stage – cities whose experience and achievements correspond to the learning needs of the member city. International meetings of Mayors and co-ordinators ensure good networking and political steering of the process.

Policy analysis workshops in the cities are held involving a series of meetings with policy officers in different fields such as integration, education, culture, city planning/urban development, social services, as well as discussions with NGOs and media professionals in order to gain a deeper understanding of the specific diversity challenges and potential of the city. The workshops also serve as

a way of engaging key policy officer and elected officials in the process of development of an intercultural strategy.

Vision-building workshops with programme in cities bring together people from different administrative and professional backgrounds and milieus (policy officers, city planners, education, culture and social service professionals, representatives of migrant and faith organisations and media. The workshops bring these people to imagine they work/activities differently by applying the “intercultural lens” (how can change our work in order to increase intercultural interaction, mixing and trust). The result is an overall vision paper which will serve as a basis for the city intercultural strategy.

On this occasion, large public debates on diversity advantage for cities can be organised, with the participation of European experts and city officials. Meetings with local media are also organised in order to invite them to be partners of the initiative.

Study visit to other cities. The study visits represent the key peer learning pillar of the programme. One study visit will take place to a “mentor” city which has already completed the “curriculum” and has made significant accomplishments. Another visit take place to a fellow city which has compelling experience or advantage in an area which the member city seeks to develop or assistance with intercultural strategy development.

Expert advice is provided (from a distance or on the spot) whenever the city requires it in the process of development of its intercultural strategy. In some cases, the “experts” could also be integration officers of Intercultural co-ordinators from fellow cities which have significant experience and understanding of the issue (peer mentoring). In particular, assistance is provided with developing indicators to monitor the strategy, as well as to identify specific results which will increase the overall community well-being, and the way of measuring success (based on the methodology of results-based accountability).

Official presentation of the Intercultural city strategy to the local community. Once the strategy has been validated by the relevant city offices and political bodies, a public presentation of the strategy to the media and the community can take place to highlight and celebrate the achievement.

Evaluation of the implementation of the Intercultural strategy – this is carried out by cities at interval of their choice.

Many cities in Europe and across the world are interested in joining the Intercultural cities network. However, due to material and methodological constraints, the European network will remain relatively small. National city networks are being created in order to allow more cities to get familiar with the Intercultural cities concept and the associated tools. A step-by-step guide available on-line allows cities to learn the basics and reach to a myriad of examples of policies and practices.

The coalition of Intercultural cities is set to grow. The future is diversity and we must prepare for it and embrace it. Cities will lead the way into the diverse – and cohesive – societies of the future.

Chapitre 5

Pratiques interculturelles en éducation

Marie McAndrew

L'éducation au Québec contribue-t-elle au
développement d'une société pluraliste et inclusive?
Les acquis et les limites

Ólöf Ólafsdóttir

Comprendre et valoriser la diversité :
les travaux du Conseil de l'Europe
en matière d'éducation interculturelle



Symposium international sur l'interculturalisme

DIALOGUE QUÉBEC-EUROPE

Montréal

Du 25 au 27 mai 2011

L'éducation au Québec contribue-t-elle au développement d'une société pluraliste et inclusive ? Les acquis et les limites

Contribution au chapitre 5 :
Pratiques interculturelles en éducation

Marie McAndrew

Professeure titulaire

Département d'administration et fondements de l'éducation

Faculté des sciences de l'éducation

Université de Montréal

Notice biographique

Marie McAndrew est professeure titulaire au département d'administration et fondements de l'éducation de l'Université de Montréal. Elle est spécialisée dans l'éducation des minorités et l'éducation interculturelle. De 1989 à 1991, elle a été étroitement associée à l'élaboration et à la diffusion de l'Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration Au Québec pour bâtir ensemble.

De 1996 à 2002, elle a été directrice d'Immigration et métropoles, le centre de recherche interuniversitaire de Montréal sur l'immigration, l'intégration et la dynamique urbaine. De 1993 à 2004, Marie Mc Andrew a coordonné le Groupe de recherche sur l'ethnicité et l'adaptation au pluralisme en éducation (GREAPE). Depuis juin 2003, elle est titulaire de la Chaire en relations ethniques de l'Université de Montréal et s'est vu octroyer en juin 2006, une Chaire de recherche du Canada, niveau 1, par le CRSH.

En juin 2005, elle a reçu le Prix québécois de la citoyenneté Jacques-Couture pour le rapprochement interculturel, en reconnaissance de l'impact de son engagement en matière de recherche et de dissémination sur le développement de politiques publiques mieux adaptées à la réalité pluraliste. Elle a siégé également au Comité consultatif sur l'intégration et l'accommodement raisonnable en milieu scolaire, créé par le ministre de l'Éducation du Québec en octobre 2006. Elle a aussi été membre du comité-conseil de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles en 2007-2008.

L'éducation au Québec contribue-t-elle au développement d'une société pluraliste et inclusive? Les acquis et les limites

Résumé

Dans un contexte de diversification ethnoculturelle de leurs publics, les institutions éducatives des pays d'immigration explorent aujourd'hui diverses avenues leur permettant de concilier leurs mandats de socialisation à des valeurs communes, de respect de la diversité, de promotion de l'harmonie entre les groupes et de soutien à l'égalité des chances et des résultats. Dans ce chapitre, nous prenons comme cas de figure l'adaptation à la diversité des institutions scolaires francophones québécoises, en accordant une importance toute particulière à la scolarité obligatoire, primaire et secondaire, étant donné son caractère intensif et universel. Pour ce faire, nous décrivons dans un premier temps, les encadrements normatifs balisant l'action du système scolaire en matière d'intégration des nouveaux arrivants et d'éducation interculturelle de l'ensemble des élèves ainsi que certains éléments du débat social à cet égard. Dans un deuxième temps, nous donnons un aperçu des politiques, programmes et interventions menés dans ce champ. Finalement, en nous basant sur les conclusions d'un champ de recherche très dynamique, nous présentons un bilan du chemin parcouru au cours des trente dernières années, tout en tentant de comprendre les dynamiques qui expliquent la persistance de certains obstacles et l'émergence de nouveaux défis.

L'éducation au Québec contribue-t-elle au développement d'une société pluraliste et inclusive? Les acquis et les limites

INTRODUCTION

Qu'elles vivent ou non un dynamique complexe de rapports ethniques, toutes les sociétés qui reçoivent des immigrants vivent des défis communs. Il s'agit, d'une part, d'assurer l'intégration des nouveaux arrivants sur les plans linguistique, social et économique et, d'autre part, de soutenir la nécessaire transformation de la société réceptrice. Ces deux objectifs ont suscité des débats nombreux et récurrents depuis une trentaine d'années, aux États-Unis comme au Canada, entre autres en éducation. Pour les élèves issus de l'immigration et leurs familles, la scolarisation représente souvent la principale voie de mobilité sociale, d'où l'importance d'une prise en compte de la diversité qui permet d'actualiser l'égalité des chances. Mais l'école est également le lieu où s'élabore la culture de demain et où se définissent les identités et les attitudes des futurs citoyens. La place respective que doivent y occuper les langues et les héritages des uns et des autres ainsi que les valeurs civiques communes exige donc la recherche d'un équilibre, difficile à trouver et toujours à redéfinir.

Le cas québécois est particulièrement intéressant à cet égard. Résolument inscrite dans la modernité par son engagement actif en faveur de l'immigration et sa recherche d'une voie de conciliation entre l'assimilation et le multiculturalisme, la société québécoise connaît une certaine fragilité qui complexifie les défis vécus en matière d'intégration linguistique, scolaire et sociale des nouveaux arrivants. De plus, le rapport à la diversité, du moins au sein de la communauté francophone, y est plus récent que dans d'autres contextes nord-américains. Ces réalités sont à l'origine d'un dynamisme remarquable en matière de politiques, de programmes et d'interventions, mais suscitent également nombre d'inquiétudes.

Bien que l'école anglaise au Québec soit également un espace de diversité culturelle, notre analyse portera sur l'école de langue française que fréquentent 90 % des élèves québécois et, désormais, la forte majorité des élèves allophones ou issus de l'immigration¹.

¹ En vertu de la loi 101, en plus des anglophones de longue date, l'école anglaise reçoit essentiellement des élèves issus des communautés culturelles anciennes majoritairement de troisième génération ou plus. Cependant, la

LES GRANDS ENCADREMENTS

La politique d'immigration et ses incidences sur l'école

Plus que toute autre province canadienne, le gouvernement québécois a voulu assumer, depuis la fin des années 1960, un rôle majeur en matière d'immigration, une juridiction de compétence partagée entre le fédéral et les provinces en vertu de la Constitution canadienne. Les facteurs à l'origine de cet intérêt sont sensiblement les mêmes que ceux qui ont présidé au développement de la politique linguistique, entre autres le degré d'assimilation des immigrants à la communauté anglophone et ses conséquences sur l'équilibre démographique à Montréal. Mais on peut y voir, dès l'origine, un projet de construction de la nation concurrent à celui du gouvernement canadien, qui allait devenir de plus en plus explicite au fil du temps. Ainsi à travers une série d'accords qui ont culminé avec l'Accord Canada/Québec en matière d'immigration, le Québec a graduellement acquis le contrôle de l'immigration sélectionnée (qui compte aujourd'hui pour 60 % du mouvement total) et la responsabilité exclusive de l'intégration linguistique et économique des nouveaux arrivants.

L'action québécoise en matière d'immigration, très similaire à celle du gouvernement canadien, est caractérisée par trois éléments (Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, 1990, 2008; Mc Andrew, 2007). Tout d'abord, face aux conséquences économiques appréhendées du déficit démographique et du vieillissement de la population, une augmentation graduelle des niveaux devant éventuellement assurer au Québec 25 % de l'immigration totale au Canada est visée. Actuellement, le gouvernement québécois est très loin du compte, puisqu'il n'a reçu, en 2006, que 17,8 % de l'immigration canadienne. Toutefois, avec quelque 40 000 immigrants en moyenne depuis cinq ans pour une population de 7 millions, le Québec connaît un taux d'immigration significatif (voir Tableau 1).

transformation des institutions anglophones face à la nouvelle donne linguistique au Québec, entre autres par la mise sur pied des écoles d'immersion française, justifierait en elle-même une étude de cas.

Tableau 1
Taux d'immigration brut dans diverses juridictions* (2007)

Pays	Pourcentage
Canada	0,72
▪ Québec	0,59
États-Unis	0,35
▪ Californie	0,63
▪ New York	0,70
Australie	0,67

* Mesuré à partir des seules admissions permanentes sur la population totale.

La sélection de l'immigration est définie comme l'arbitrage d'objectifs divers : recrutement d'une immigration francophone, contribution de l'immigration au développement économique, soutien à la réunification familiale et engagement à une solidarité internationale accrue. Cette complexité induit des flux migratoires très diversifiés, tant en ce qui concerne la compétence linguistique que l'origine nationale. En effet, la connaissance du français ne constitue pas un critère éliminatoire de la grille de sélection, même si la proportion des personnes connaissant le français s'élève aujourd'hui à plus de 60 %. De plus, l'immigration provient désormais à plus de 80 % d'autres régions que l'Amérique du Nord et l'Europe. Les cinq plus importants pays (Algérie, Chine, France, Maroc, Roumanie) comptent pour moins de 38 % des entrées, ce qui explique l'hétérogénéité qu'on retrouve dans la plupart des classes multiethniques. Finalement, tout comme la Politique canadienne, la Politique québécoise vise l'établissement permanent. La citoyenneté est ainsi acquise très rapidement (trois ans), ce qui contribue au poids politique important dont disposent les minorités dans la société comme à l'école.

Sous l'effet cumulatif des vagues d'immigration, la clientèle scolaire (Mc Andrew, 2001; Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 2006) compte aujourd'hui quelque 116 500 élèves dont la langue maternelle n'est ni l'anglais ni le français ni une langue autochtone, soit 10,7 % des effectifs totaux. En ce qui concerne les élèves issus de l'immigration, soit ceux qui sont nés à l'étranger ou dont au moins un parent est né à l'étranger, qui peuvent avoir le français ou l'anglais comme langue maternelle tout comme d'autres langues, ils sont aujourd'hui au nombre de 206 125, soit quelque 19,1 % des effectifs totaux.

Dans les écoles francophones de Montréal, étant donné la concentration de l'immigration et l'exode des natifs vers les banlieues et l'école privée, les élèves qui n'ont pas le français comme langue maternelle représentent 46 % de la clientèle scolaire (dont 7 % d'anglophones, la plupart de première ou de deuxième génération) et les élèves issus de l'immigration, 51 %. Ceci situe la métropole dans la moyenne des grandes villes canadiennes et américaines (voir Tableau 2). Plus d'un tiers des établissements ont une clientèle majoritairement issue de l'immigration et un peu moins d'un sur dix connaît des taux qui dépassent les 75 %. Toutefois, étant donné le profil socioéconomique très diversifié des immigrants, les écoles multiethniques et la défavorisation ne sont pas systématiquement corrélées dans la région de Montréal.

Tableau 2
Pourcentage d'élèves n'ayant pas le français (Québec) ou l'anglais (Canada, USA)
comme langue maternelle ou langue d'usage dans quelques grandes villes
nord-américaines*

Montréal Écoles françaises (2008)	Toronto Écoles anglaises (2008)	Vancouver Écoles anglaises (2008)	New York (2008)	Los Angeles (2006)
46,0 %	52,2 %	37,0 %	41,8 %	59,0 %

* Langue maternelle : Montréal, Toronto, Vancouver. Langue d'usage à la maison : New York. Élèves ayant été inscrits au programme *English Learners* durant leur scolarité : Los Angeles

L'interculturalisme et l'éducation interculturelle : un engagement normatif de longue date

Suite à la réaffirmation de son statut de majorité et à son engagement en faveur d'une immigration accrue, la communauté francophone a eu à définir sa position normative face au pluralisme accru des institutions publiques et de la société civile. L'interculturalisme québécois peut être caractérisé comme la recherche d'une troisième voie entre le multiculturalisme canadien, dénoncé comme essentialisant les cultures et les isolant les unes des autres, et le républicanisme français qui, par sa relégation de la diversité dans l'espace privé, est peu compatible avec l'idéal de reconnaissance du pluralisme, largement partagé au Québec (Juteau, Mc Andrew et Pietrantonio, 1998; Salée, 2007).

Dans les années 1980, dans la foulée de la *Politique québécoise de développement culturel* et d'*Autant de façons d'être Québécois*, on privilégie une approche de rapprochement

interculturel entre individus dont l'appartenance à des groupes distincts est prise pour acquise. Une culture de convergence fondée sur une centralité liée à la culture francophone traditionnelle et moderne était appelée à s'enrichir des contributions des *communautés culturelles*.

Avec l'*Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, adopté en 1990 mais qui est toujours en vigueur, commence à émerger une reconnaissance plus grande du métissage identitaire conséquent aux changements des années 1980. Le pluralisme est ainsi présenté comme une caractéristique fondamentale de la culture québécoise et son expression comme un droit dont peuvent bénéficier les Québécois de toutes origines. Ceux-ci doivent cependant respecter des limites communes, entre autres, « la nécessité de l'échange intercommunautaire et le respect des valeurs démocratiques fondamentales ». Parmi celles-ci, l'égalité des sexes, le respect du droit des enfants, la non-violence ainsi que les choix de société du Québec, entre autres en matière linguistique, sont spécifiquement nommés. L'énoncé prend également position en faveur de la participation et la contribution égalitaire de tous les citoyens et plus particulièrement de ceux issus de l'immigration.

En milieu scolaire, il aura fallu attendre jusqu'en 1998 pour que le ministère de l'Éducation rende publique une *Politique d'intégration scolaire et d'éducation interculturelle* où le rapport à la diversité soit clairement circonscrit (Ministère de l'Éducation du Québec, 1998; Mc Andrew, 2001). On y définit l'éducation interculturelle comme le savoir-vivre ensemble dans une société francophone, démocratique et pluraliste. La valorisation normative de la prise en compte de la diversité y est significative et les limites à cet égard sont sensiblement les mêmes que celles qu'on retrouve dans l'Énoncé de 1990, soit la protection des droits individuels des élèves, la fonctionnalité des établissements ainsi que les choix linguistiques du Québec. Le document se distingue par son traitement complexe du concept de culture. On incite les enseignants à ne pas ériger la différence comme un *en soi*, mais à considérer l'origine comme un des facteurs qui peut influencer l'intégration et la réussite scolaire.

En matière d'éducation interculturelle, la *Politique* insiste tout particulièrement sur trois enjeux : la représentation de la diversité ethnoculturelle dans les différents corps d'emploi, la formation et le perfectionnement des maîtres ainsi que la transformation pluraliste du curriculum formel et réel. La troisième orientation a suscité davantage de débats. L'énoncé original qui

postulait que « l'ouverture à la diversité ethnoculturelle, linguistique et religieuse doit se traduire dans l'ensemble du curriculum et de la vie scolaire » a été atténué suite à la consultation. L'énoncé définitif se lit donc désormais : « le patrimoine et les valeurs communes du Québec, notamment l'ouverture à la diversité ethnoculturelle, linguistique et religieuse, doivent se traduire dans l'ensemble du curriculum et de la vie scolaire ». Cette tension entre valeurs communes et reconnaissance de la diversité peut d'ailleurs être constatée dans tout le document qui a fait l'objet d'une réécriture, largement cosmétique, pour répondre à la sensibilité particulière des secteurs plus nationalistes de la société.

Bien que la *Politique d'intégration scolaire et d'éducation interculturelle* ait été adoptée il y a plus de dix ans, le discours gouvernemental n'a pas été remis en question ni actualisé. Les principes mis de l'avant continuent d'encadrer l'action du ministère et d'influencer significativement divers énoncés développés par les commissions scolaires où se concentrent la majorité des clientèles issues de l'immigration. Cependant, alors qu'on visait à étendre la préoccupation relative à la diversité aux milieux qui ne la vivent pas quotidiennement, le bilan à cet égard est limité. En dix ans, seules six commissions scolaires de l'extérieur de Montréal ont adopté une politique d'éducation interculturelle et, pour l'essentiel, il ne s'agit pas de milieux homogènes, mais de milieux que la diversité a rejoints sous l'effet de l'étalement urbain ou d'une certaine régionalisation de l'immigration.

LE DÉBAT SOCIAL

Langue et intégration scolaire des immigrants

Avant l'adoption de la Loi 101 en 1977, les nouveaux arrivants avaient tendance à choisir très majoritairement l'école de langue anglaise à plus de 80 % et ce, tant à cause de la dominance économique de l'anglais que d'une certaine fermeture des institutions francophones à la diversité. Leurs choix de scolarisation ont donc été au cœur du débat linguistique des années 1970 qui a opposé les partisans d'une fréquentation obligatoire de l'école française à ceux du libre choix. Les premiers, massivement mais non exclusivement issus des milieux nationalistes, faisaient valoir l'importance d'une maîtrise de la langue commune du Québec et d'une scolarisation partagée dans le processus d'intégration. Les seconds, qui regroupaient la presque totalité de la communauté anglophone ainsi qu'une large tranche des populations immigrantes,

faisaient valoir que l'apprentissage du français pouvait être réalisé à travers le réseau anglais ou des écoles bilingues et n'acceptaient pas l'aspect coercitif de la législation (Mallea, 1977; Levine, 1990).

Quoi qu'il en soit, la question a été tranchée par l'adoption de la Charte de la langue française qui a comme objectif de faire du français la langue normale et habituelle de la vie publique. La loi a fait de la fréquentation de l'école de langue française une obligation pour tous les élèves, tant francophones qu'allophones, en préservant, pour l'essentiel, le droit historique de la communauté anglophone et des communautés immigrantes anglicisées dans le passé à fréquenter des écoles des institutions de langue anglaise. Plus de 80 % des élèves allophones et plus de 90 % des élèves immigrants sont donc inscrits aujourd'hui dans des établissements du réseau français. De plus, celui-ci est désormais davantage multiethnique, du moins à Montréal, que le réseau anglais (Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 2008).

La place de la langue dans le débat sur l'intégration scolaire des immigrants a toutefois eu tendance à décroître depuis 1977 (Larose, 2001; Mc Andrew, 2002a et b). Jusqu'à la fin des années 1980, l'inquiétude porte sur la résistance active ou passive des immigrants à fréquenter l'école de langue française ou à apprendre le français. D'autres questionnent le statut réel de cette langue au sein des nouvelles écoles multiethniques. Cependant, un consensus, corroboré par les résultats aux examens ministériels, s'installe graduellement en ce qui concerne la connaissance et la maîtrise de la langue par les jeunes immigrants. De plus, l'évolution des flux migratoires, où les groupes plus francophiles tels les Haïtiens, les Vietnamiens ou les Latino-Américains dominant désormais, contribue à diminuer la résistance à la fréquentation de l'école française.

Au début des années 1990, le débat se déplace vers la question des usages linguistiques des jeunes immigrés et des rapports qu'ils entretiennent avec le français. Trois questions seront centrales : l'impact de la concentration ethnique sur le climat linguistique des écoles, le choix de la langue de scolarisation au cégep² (lequel n'est pas soumis à la Loi 101) ainsi que le degré où

² Le système scolaire québécois prévoit entre l'éducation secondaire, qui se termine théoriquement à 16 ans, et l'éducation universitaire, une structure intermédiaire nommée CÉGEP (Collège d'enseignement général et professionnel) qui reçoit, pour l'essentiel, les élèves âgés de 16 à 18 ans. Ce type d'établissement s'apparente

les usages globalement favorables au français en milieu scolaire auront un impact sur les pratiques linguistiques à plus long terme. Bien que nombre de recherches et de rapports viennent apporter des constats plutôt positifs en ces matières, la controverse demeure vive jusqu'à la fin de la décennie 1990. Celle-ci voit, en effet, l'arrivée relativement importante de jeunes immigrants anglophones ou anglophiles suite, entre autres, à la situation politique en Asie du Sud et à Hong-Kong. De plus, nombre de porte-parole nationalistes continuent de privilégier des indicateurs plus substantifs où les résultats sont moins clairs, tels la langue de la vie privée ou la poursuite de la scolarisation en français au collégial. Ils considèrent, en effet, que ce sont ces données qui permettent d'augurer des comportements futurs des nouveaux arrivants.

Dans les années 2000, sous l'effet conjugué d'une vague sans précédent d'immigration maghrébine francophone et du contexte international consécutif aux événements du 11 septembre 2001, le débat linguistique perd de son importance. C'est la question culturelle, surtout religieuse, qui occupe l'essentiel de l'intérêt médiatique et des préoccupations de l'opinion publique. Les études sur l'intégration linguistique, en milieu scolaire comme dans la société plus large, se font également plus rares, ce qui n'implique pas pour autant que l'inquiétude à cet égard soit disparue, tout particulièrement sur le terrain.

La place de la diversité culturelle et religieuse à l'école

Depuis plusieurs années, le Québec est engagé dans une controverse animée sur son identité et la place que la diversité devrait y occuper, caractérisée comme la crise des *accommodements raisonnables*³. Amorcé suite au jugement de la Cour suprême sur le port du kirpan à l'école publique en avril 2006, ce débat s'est élargi à bien d'autres enjeux identitaires, entre autres à l'automne 2008, lors des audiences de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, créée par le gouvernement québécois pour gérer la crise (Bouchard et Taylor, 2008; Maclure, 2008).

aux *community colleges* américains, bien qu'en vertu des normes internationales il ne soit pas considéré comme appartenant à l'éducation postsecondaire.

³ C'est par ce concept, aujourd'hui largement galvaudé, que la jurisprudence canadienne désigne les exceptions, consenties par les institutions publiques et privées, à des personnes handicapées ou appartenant à des minorités, sur lesquelles des normes et pratiques apparemment neutres ou universelles ont un effet de discrimination indirecte.

En ce qui concerne l'adaptation de l'école à la diversité, deux enjeux, portés par des groupes distincts, ont été largement débattus. Chez les partisans d'une laïcité stricte « à la française », c'est la question du voile islamique qui a été le plus souvent soulevée. On aurait pu croire que la controverse majeure qu'a connue le Québec en 1995 avait permis de créer un relatif consensus sur une tolérance de ce symbole dans les limites définies par la Commission des droits de la personne et de la jeunesse, telles l'accès égal aux activités scolaires et le libre choix de l'élève ou du parent s'il s'agit d'un jeune enfant. En 2008, ces éléments sont effectivement repris dans les mémoires rédigés par les instances scolaires, mais encore largement absents des témoignages des simples citoyens qui établissent souvent un lien direct entre l'oppression de la femme musulmane et le port du voile. De plus, suite au relatif succès en matière de recrutement de maîtres et de futurs maîtres de toutes origines, le port de signes religieux par le personnel enseignant figure désormais au premier plan des préoccupations. L'ouverture de la Commission à cet égard a d'ailleurs suscité nombre de commentaires négatifs.

Quant aux partisans du retour à une identité traditionnelle, leur cheval de bataille a plutôt été le nouveau cours d'éthique et de culture religieuse, point culminant d'un processus de laïcisation, amorcé en 1998 par la transformation des commissions scolaires confessionnelles en commissions scolaires linguistiques. Ce cours a remplacé l'enseignement catholique et protestant ainsi que l'enseignement moral qui constituait la seule voie de rechange pour les immigrants non chrétiens. On a reproché à ce programme d'aborder toutes les religions sur un pied d'égalité, ce qui ne refléterait pas le caractère central de la religion catholique dans le développement du Québec, ni même son poids démographique actuel. De plus, on a fait valoir que l'enseignement culturel des religions pouvait constituer une atteinte à la liberté religieuse des jeunes enfants, puisque ceux-ci ne seraient pas en mesure de distinguer les faits rapportés sur diverses religions des croyances que leurs parents désirent les voir adopter.

Cependant, à travers l'ensemble des mémoires et des prises de position publiques, le rôle de l'éducation dans la transformation identitaire au Québec apparaît comme globalement positif. Même les intervenants les plus inquiets ou négatifs mentionnaient souvent que la génération des enfants de la Loi 101 ne leur ressemblait guère, car eux avaient vécu dans la diversité. Plusieurs jeunes sont d'ailleurs venus rappeler leurs aînés à davantage de modération dans leurs propos.

LES PROGRAMMES ET LES INTERVENTIONS

L'accueil des nouveaux arrivants

À l'opposé du modèle canadien anglais dominant d'insertion directe en classe régulière avec soutien linguistique, le Québec a fait le choix d'un modèle de classe d'accueil fermé. Dès la création des premières classes d'accueil en 1969, on a considéré que l'apprentissage du français par les immigrants nécessitait une approche systématique et structurée et non une simple exposition à la langue dans le cadre de la classe régulière, comme cela suffit souvent lorsque celle-ci est clairement dominante. L'enseignement du français dans les classes d'accueil qui bénéficient d'un ratio maître/élèves réduit est bien développé et inclut une sensibilisation à la réalité et aux codes culturels de la société d'accueil. En région, lorsque le nombre d'élèves n'est pas suffisant, les élèves allophones fréquentent les classes régulières mais bénéficient de mesures supplémentaires de soutien linguistique. En 2006, quelque 14 000 élèves, résidant à plus de 88 % à Montréal, fréquentaient une classe d'accueil ou recevaient des mesures de soutien linguistique (Mc Andrew, 2001; Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 2007).

Par ailleurs, jusqu'à tout récemment, aucun rôle n'était reconnu aux langues d'origine dans les mesures d'apprentissage du français pour les nouveaux arrivants (Armand et Dagenais, 2005; Mc Andrew, 2009). Cependant, depuis 1977, le Québec offre un programme d'enseignement des langues d'origine (PELO) destiné aux élèves allophones maîtrisant déjà le français. À l'époque, on voulait envoyer un message aux communautés d'implantation plus ancienne que le multilinguisme serait valorisé en complémentarité avec les efforts de promotion du français. Cet enseignement, qui regroupe aujourd'hui quelque 7 000 élèves dans 14 langues, s'est relativement peu développé, à cause des résistances de certains enseignants et des parents allophones les plus engagés qui choisissent plutôt d'inscrire leurs enfants dans les écoles privées trilingues qui sont largement financées au Québec. De plus, le programme n'est pas bien ciblé. Alors que la littérature insiste sur les liens entre l'apprentissage de la langue d'origine et la maîtrise de la langue d'accueil, le PELO n'est pas offert aux élèves nouveaux arrivants et vise les élèves du primaire, alors que les problèmes de maîtrise du français se posent plutôt au secondaire.

Suite à la publication de la *Politique d'intégration scolaire et d'éducation interculturelle* en 1998, on a assisté à une évolution des programmes et interventions en matière d'accueil. La nécessité à cet égard s'est imposée quand on a constaté la tendance à l'allongement de la durée de séjour en classe d'accueil, initialement prévue pour dix mois, ce qui suscitait des inquiétudes quant à l'intégration sociale des élèves nouveaux arrivants. Sans que la formule de classes d'accueil soit remise en question, divers modèles novateurs ont donc été explorés ces dernières années afin de favoriser une plus grande intégration des nouveaux arrivants à la classe régulière. Il peut s'agir de l'immersion partielle dans des matières qui exigent moins sur le plan linguistique, d'un *team teaching* entre les enseignants de classes d'accueil et de langue d'origine ou encore d'une insertion en classe régulière avec soutien linguistique. Des expériences de mise en valeur du patrimoine linguistique des élèves dans la classe régulière sont également tentées, dans la foulée du mouvement européen de l'éveil aux langues.

L'adaptation au pluralisme

Une analyse du programme de formation primaire et secondaire de l'école québécoise a montré que les points d'entrée pour une éducation interculturelle, antiraciste ou à la citoyenneté étaient nombreux, ce qui ressort tant de l'énoncé des orientations générales que du descriptif détaillé des compétences, des domaines de formation et des contenus d'apprentissage des diverses disciplines (Ministère de l'Éducation du Québec, 1997, 2001, 2004; Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 2005). C'est dans le domaine *Vivre ensemble et citoyenneté*, dont découle l'enseignement de la géographie, de l'histoire et de l'éducation à la citoyenneté, que l'on retrouve le plus grand nombre d'engagements liés à une éducation à la diversité. De plus, les trois programmes disciplinaires comportent une compétence commune, *s'ouvrir à la diversité des sociétés*. D'autres domaines généraux, comme ceux *des médias, de l'environnement et de la consommation*, comportent des éléments liés à l'éducation interculturelle, tels la prise de conscience de l'interdépendance des peuples et les conséquences de la mondialisation sur la répartition des richesses ou encore la capacité de reconnaître des messages médiatiques stéréotypés. L'apport à la formation interculturelle passe également par trois compétences qui doivent marquer tous les programmes, *exercer son jugement critique*, où la reconnaissance des préjugés et l'importance de relativiser ses opinions sont mises de l'avant, *structurer son identité*, où l'élève est appelé à reconnaître son enracinement dans sa propre culture et à accueillir celle

des autres et, enfin, *coopérer*, qui repose sur le respect des différences, la présence sensible à l'Autre et l'ouverture constructive au pluralisme et à la non-violence.

Par ailleurs, dans le cadre du nouveau cours d'éthique et de culture religieuse, bien que l'accent principal soit mis sur les traditions chrétiennes et autochtones, les élèves auront l'occasion d'être exposés aux autres grandes religions telles l'islam, le bouddhisme, l'hindouisme et le sikhisme. Le programme vise deux finalités complémentaires : reconnaître chacun des élèves dans leur appartenance ou leur non-appartenance à une tradition religieuse, d'une part, et favoriser le partage de valeurs et de projets collectifs dans une société pluraliste, d'autre part. Les élèves y apprendront à réfléchir sur des questions éthiques, à manifester une compréhension du phénomène religieux et, enfin, à pratiquer le dialogue avec des personnes qui ne partagent pas nécessairement leurs croyances.

Pour concrétiser des programmes aussi ambitieux, la production d'un matériel didactique exempt de biais et reflétant adéquatement la diversité s'impose. À cet égard, l'expérience québécoise, même si elle n'est pas sans limites, témoigne d'une évolution positive (Mc Andrew, 2001; Oueslati, 2008). Dès 1982, on a mis sur pied un processus d'approbation du matériel didactique visant à assurer la représentation et le traitement non discriminatoire des personnages appartenant aux minorités ethnoculturelles. L'objectif d'assurer une présence quantitative et d'éliminer les stéréotypes explicites a été rapidement atteint, soit dès la fin des années 1980. À partir de ce moment, c'est plutôt la question du traitement qualitatif de la diversité qui s'est posée, entre autres, celle des omissions et des biais ethnocentriques. Plusieurs études ont, en effet, montré, dans les années 1990, que bien que les manuels valorisaient généralement la diversité culturelle, celle-ci était souvent présentée de façon folklorique et comme extérieure au public-cible des manuels. L'apport des groupes minoritaires à la société québécoise était peu mis en valeur. Par ailleurs, certaines aires de civilisation non occidentales, entre autres l'arabomusulmane, donnaient lieu à une présentation stéréotypée. On ne possède pas d'études générales sur l'évolution du traitement de la diversité culturelle, religieuse et ethnique dans le matériel didactique développé à la suite de la réforme. Cependant, un examen des manuels d'histoire permet de constater la présence accrue, d'une part, des sociétés et des cultures non occidentales sur le plan international et, d'autre part, des cultures autochtones et des groupes issus de l'immigration sur le plan national. De plus, une étude récente a relevé des progrès significatifs

dans le traitement de l'islam et du monde musulman, même si l'apport de la communauté musulmane au Canada et au Québec demeure encore insuffisamment souligné.

Les enseignants ont aussi besoin d'une formation qui leur permette de s'adapter pleinement à la nouvelle diversité. À cet égard, le bilan est plus partagé (Kanouté, Lavoie et Duong, 2004; Potvin, Mc Andrew et Kanouté, 2006). Depuis 1995, le ministère a fait de la sensibilisation à l'interculturel une exigence des programmes de formation initiale et, au sein du référentiel de compétences, au moins trois comportent des éléments d'une perspective interculturelle ou antiraciste. Les deux facultés des sciences de l'éducation des universités montréalaises de langue française offrent un certain nombre de cours obligatoires qui traitent de la diversité ethnique, des inégalités et des discriminations ainsi que du développement d'une pédagogie adaptée. D'autres cours, par exemple en didactique de l'histoire ou en enseignement du français auprès des allophones, abordent ces questions sans qu'elles n'en constituent le point principal. Toutefois, il existe un large consensus à l'effet que cet effort est insuffisant ou, du moins, que son impact sur les futurs maîtres n'est pas toujours probant. D'une part, les étudiants percevraient un manque de liens entre ces cours à thème et les cours axés sur les compétences psychopédagogiques ou disciplinaires qu'ils considèrent plus importants. D'autre part, les compétences en matière interculturelle ne seraient pas toujours relayées lors des stages, entre autres lorsque le maître d'accueil a une vision plus traditionnaliste ou plus assimilationniste du rôle de l'école.

Le ministère, les commissions scolaires, diverses instances gouvernementales comme la Commission des droits de la personne et de la jeunesse et des organismes communautaires offrent aussi des activités de perfectionnement aux personnels en exercice. Celles-ci touchent des sujets tels que la communication interculturelle, l'intervention en milieu scolaire multiethnique, la prévention du racisme, les relations avec les parents ou encore l'accommodement raisonnable. Toutefois, aucune de ces formations n'est obligatoire et certains leur reprochent de toucher surtout des personnes convaincues qui font déjà des efforts importants d'adaptation à la diversité.

Par ailleurs, les mesures prises en vue d'augmenter la représentation des minorités au sein des facultés de formation des maîtres et, à plus long terme, du personnel enseignant des commissions scolaires commencent à porter fruit (Kanouté, Hohl et Chamlian, 2002). Cette

évolution positive s'explique en partie par les efforts consentis par ces diverses instances pour actualiser des plans d'accès à l'égalité en matière de recrutement ou d'emploi. Cependant, elles tiennent aussi au départ massif d'un grand nombre d'enseignants à la retraite et à la présence de plus en plus importante de francophones qualifiés dans l'immigration récente, dont plusieurs se reconvertissent vers l'enseignement lorsqu'ils rencontrent des difficultés à exercer le métier pour lequel leur formation initiale les a préparés.

LES RÉSULTATS

L'intégration linguistique

Le bilan de plus de trente ans d'interventions en matière d'intégration linguistique à l'école s'avère globalement positif (Mc Andrew, Jodoin, Pagé et Rossell, 2000; Mc Andrew, 2002a, 2006, 2008).

Ainsi par exemple, en ce qui concerne la maîtrise du français, une étude sur les cohortes qui ont commencé le secondaire de 1994 à 1996 montre que le pourcentage de réussite des élèves issus de l'immigration dans cette matière s'élève à 85,1 %, alors que celui de l'ensemble des élèves du Québec est de 89,6 %. Les résultats moyens se situent dans la même foulée, soit 73,4 % pour le groupe des jeunes d'origine immigrée et 76,2 % pour l'ensemble des élèves québécois. Deux limites à ces résultats doivent toutefois être signalées. D'une part, puisque l'épreuve est passée à la fin du secondaire, le taux de présence des élèves issus de l'immigration est déjà inférieur de 10 points à celui de l'ensemble de la population. De plus, l'épreuve ne mesure que partiellement la maîtrise complexe de la langue sur le plan scolaire, comme le démontrent d'autres recherches sur les compétences langagières des élèves ou les perceptions des enseignants qui identifient diverses lacunes.

En ce qui concerne les usages linguistiques à l'école, l'effet de francisation de la fréquentation scolaire semble bien établi. C'est ce que révèle une étude réalisée dans 20 écoles primaires et secondaires pluriethniques de Montréal en 1999, soit dans un contexte sociolinguistique nettement moins favorable que celui qui prévaut aujourd'hui. Au sein des écoles primaires, l'observation des échanges à caractère informel entre les élèves montre que le taux de français se situe entre 67,5 % et 99,7 % et dépasse même les 90 % dans six des écoles.

Au secondaire, même si la situation linguistique est plus complexe, le français occupe aussi la première place avec des taux de présence variant de 53,1 % à 98,4 %. Lorsqu'on exclut les langues d'origine, la force relative du français par rapport à l'anglais confirme également la tendance à la francisation. Au primaire, celle-ci varie de 70 % à 100 % et dépasse 90 % dans huit écoles. Au secondaire, les pourcentages respectifs sont de 59,9 % à 99,3 % et dépassent 80 % dans six écoles. Dans l'ensemble, l'usage linguistique constaté chez les élèves est nettement supérieur au niveau de francisation attendu, à savoir s'ils adoptaient les comportements linguistiques du groupe d'âge de leurs parents, tels que rapportés lors du recensement. Les entrevues avec les élèves ont aussi révélé que les approches de promotion du français les plus couronnées de succès se situent en complémentarité, et non en opposition, avec les compétences que possèdent déjà les élèves dans d'autres langues. En effet, si la valorisation du français et l'importance de son usage font l'objet d'un large consensus, les positions normatives favorables au plurilinguisme dominant, tant chez les allophones que les francophones.

Le choix de la langue d'enseignement au cégep a aussi été examiné avec beaucoup d'attention, puisque certains y voient une indication importante quant aux pratiques futures des jeunes. Les données à cet égard révèlent une évolution en dents de scie. À la fin des années 1980, période qui coïncidait avec l'accès de la première cohorte d'élèves allophones entièrement scolarisés en français, ceux-ci choisissaient un cégep de langue française à plus de 70 %. Durant la décennie qui a suivi, ce pourcentage a décru systématiquement jusqu'à atteindre un niveau minimal de 53,6 % en 1986. Depuis, on note une augmentation régulière : le pourcentage de choix d'un cégep de langue française s'élevant, en 2006, à plus de 60 %. Toutefois, il n'existe pas de consensus sur le sens qu'il faut accorder à la popularité des cégeps de langue anglaise. Alors que certains s'en inquiètent, puisqu'ils voient là une tendance de fond, d'autres font valoir que ce choix est, d'abord et avant tout, stratégique. Ayant acquis une bonne maîtrise du français, les jeunes allophones iraient chercher au cégep des compétences en anglais que l'école de langue française, particulièrement non performante à cet égard, ne leur a pas permis d'acquérir.

En ce qui concerne l'impact à plus long terme de la scolarisation, une étude du Conseil de la langue française menée auprès d'un large échantillon de jeunes allophones ou anglophones de 20 à 35 ans a montré que 65 % de ceux qui avaient fréquenté une école de langue française utilisaient le français comme langue de leur vie publique de manière dominante, alors que ce

pourcentage ne s'élevait qu'à 36,5 % parmi les personnes scolarisées en anglais. De plus, ces résultats positifs n'incluent pas les jeunes immigrants de langue maternelle française, dont on a vu l'importance croissante au sein des flux. Les données sur la langue utilisée le plus fréquemment à la maison par les jeunes immigrants allophones de 15-25 ans, au recensement de 2006, montrent aussi que la francisation est plus poussée dans cette tranche d'âge que chez leurs aînés. Mais le maintien des langues d'origine ainsi que l'usage encore important de l'anglais permettent une lecture de la situation plus pessimiste par les personnes pour lesquelles le multilinguisme est synonyme d'anglicisation à plus long terme (Girard-Lamoureux, 2004; Statistiques Canada, 2007).

L'égalité des chances et la réussite scolaire

La question de l'égalité des chances et de la réussite a longtemps été le parent pauvre du débat sur l'intégration scolaire des jeunes issus de l'immigration au Québec. À partir des années 2000, toutefois, la question va occuper un plus grand espace dans le débat public. En effet, on possède désormais des données beaucoup plus précises qui viennent relativiser le constat positif jusqu'alors dominant. De plus, les milieux scolaires et communautaires ont pris davantage conscience de l'existence de problèmes, dans un contexte où une part importante de l'immigration, même sélectionnée, connaît une mobilité sociale descendante. En effet, 60 % des écoles défavorisées de l'île de Montréal sont aujourd'hui des écoles pluriethniques.

Une étude récente (Mc Andrew, 2006; Mc Andrew, Garnett, Ledent *et al.*, 2008) montre que, par rapport à l'ensemble de la population scolaire, les élèves nés à l'étranger ou dont les parents sont nés à l'étranger intègrent le secondaire avec davantage de retard et continuent d'en accumuler, même lorsqu'ils sont arrivés à l'heure (c'est-à-dire à l'âge «normal»). Ils obtiennent moins souvent un diplôme secondaire après cinq ans (45,5 % versus 57,8 %) ou même sept ans de scolarité (57,4 % versus 69 %). Ces élèves sont également moins présents à l'ensemble des épreuves ministérielles et, comme on l'a vu plus haut, connaissent des taux de réussite et des moyennes légèrement inférieurs en français. Mais leurs résultats sont similaires en histoire et en sciences physiques et légèrement supérieurs en anglais. Toutefois, ils semblent manifester plus de résilience, puisqu'ils accèdent de manière sensiblement équivalente au collégial (52,8 % versus 54,8 %). Parmi les facteurs influençant la réussite scolaire, cinq sont particulièrement

importants : le sexe, le fait d'être né au pays ou à l'étranger, le niveau d'entrée dans le système scolaire, le retard scolaire ainsi que l'appartenance socio-économique. En ce qui concerne les différences intergroupes, l'étude a aussi permis de documenter la situation particulièrement criante vécue par les élèves des communautés noires. Pour eux, le déficit de diplomation secondaire après sept ans atteint 17 points et, chez les Antillais de langue maternelle anglaise ou de langue maternelle créole, seuls quatre élèves sur dix obtiennent un diplôme secondaire. Ces données expliquent en partie le sentiment d'aliénation qui prévaut au sein de cette population et qui s'est manifesté, entre autres, lors des récentes émeutes à Montréal-Nord, suite à une bavure policière qui a causé la mort d'un jeune adolescent.

Suite à la publication du rapport et à sa large diffusion auprès des milieux scolaires et des communautés concernées, plusieurs interventions ont été amorcées dans le cadre d'un comité de suivi piloté par le ministère de l'Éducation visant plus particulièrement la communauté noire. De plus, au sein des organismes responsables de la stratégie d'intervention en milieux défavorisés, une analyse des besoins spécifiques des milieux ethniques ainsi que le développement d'interventions adaptées à leur réalité sont en cours.

Les relations interculturelles à l'école : enseignants, parents, élèves

La prise en compte de la diversité à l'école québécoise est loin de se présenter comme un long fleuve tranquille (Bouchard et Taylor, 2008; Mc Andrew 2008). Il s'agit plutôt d'un *work in progress*. Parmi les éléments positifs, il faut noter le foisonnement des initiatives visant à mieux adapter l'école à son milieu. Ainsi dans le cadre d'un sondage mené auprès de l'ensemble des directions d'école du Québec, plus de 25 % ont déclaré avoir mis sur pied, de leur propre initiative, diverses interventions. Ils ont aussi rapporté plus de 1 000 exemples de pratiques réussies. L'enquête montre aussi que les demandes d'adaptation (ou d'accommodement) sont demeurées stables depuis trois ans et que les milieux scolaires ne sont pas complètement démunis face aux pressions des communautés ou des parents. Ainsi, la moitié des demandes seraient acceptées, un peu moins d'un quart refusées et, dans un peu plus d'un quart, on trouverait des solutions de remplacement. De plus, malgré le stéréotype répandu, les demandes ne proviennent pas exclusivement de nouveaux arrivants ni des communautés musulmanes. En

effet, elles se diviseraient de façon sensiblement équivalente entre les chrétiens et les Témoins de Jéhovah, généralement d'implantation plus ancienne, et les musulmans.

Cependant, nombre d'intervenants entretiennent des craintes sur l'impact de l'adaptation à la diversité. À court terme, on soulève les contradictions potentielles de certains accommodements avec les exigences de la Loi de l'instruction publique relatives à la fréquentation scolaire, les programmes ou encore la sécurité. Mais on s'interroge aussi sur leurs conséquences à plus long terme sur le partage des valeurs communes, la cohésion sociale ou la participation future des jeunes appartenant à des minorités. Au Québec comme ailleurs, ces dernières années, la figure emblématique de la crainte identitaire a été celle du musulman, dont l'adaptation aux valeurs communes promues par l'école est souvent considérée comme problématique.

En ce qui concerne les pratiques dans les classes, bien que beaucoup d'enseignants abordent des questions relatives aux droits et aux relations interculturelles, des recherches révèlent qu'il existe encore, chez nombre d'entre eux, des résistances à inclure pleinement une perspective interculturelle dans le curriculum (Normand et Hohl, 2000; Potvin, Mc Andrew et Kanouté, 2006; Gérin-Lajoie, 2007). Ainsi selon une étude menée auprès d'un large échantillon de répondants francophones à Montréal, Vancouver et Toronto, l'objectif prioritaire des enseignants serait l'intégration des élèves à la culture de l'école et de la société afin d'assurer leur réussite scolaire. Les différences sont souvent reconnues de façon implicite par les enseignants qui adaptent leurs stratégies pédagogiques aux caractéristiques des élèves, mais plus rarement de manière explicite, par un changement des programmes et des contenus d'enseignement. Quant aux interventions antiracistes, elles seraient essentiellement de l'ordre de la gestion de crise et de la résolution ponctuelle des conflits. De plus, l'accent est souvent mis sur ce qui se passe ailleurs dans le monde et non sur les dynamiques vécues au Québec ou à l'école. Plusieurs de ces constats pourraient s'appliquer à toutes les sociétés pluriethniques. Mais d'autres enquêtes ont illustré une spécificité minoritaire, ou de *majorité fragile*, dans le discours des enseignants québécois. Ainsi, l'adaptation à la diversité est vécue comme une menace à l'identité québécoise traditionnelle chez une minorité d'intervenants, même si ceux-ci invoquent également souvent un discours civique qui met l'accent sur la défense de valeurs comme l'égalité des sexes ou la démocratie.

La recherche auprès des jeunes confirme largement ce constat de verre à moitié vide, à moitié plein. Ainsi une étude déjà ancienne, menée auprès de 2 800 élèves du secondaire montréalais, montrait que ceux-ci partageaient largement les mêmes valeurs qu'on pouvait caractériser comme celles de l'individualisme libéral et de l'égalitarisme démocratique. Ils s'identifiaient, d'abord et avant tout, comme jeunes et prenaient une distance critique face aux valeurs de leurs parents, notamment dans le domaine des relations interethniques. De plus, les élèves immigrés manifestaient un sentiment significatif d'appartenance à la société québécoise, bien que moins fort que celui des élèves de troisième génération. De même, une étude plus récente a illustré que les convergences dans la définition de la citoyenneté et des problèmes sociaux prioritaires chez les jeunes immigrés et natifs sont nettement plus importantes que les divergences. De plus, lorsque des différences existent, elles relèvent davantage du statut socio-économique que de l'appartenance ethnique (Pagé, Mc Andrew et Jodoin, 1998; Laperrière et Dumont, 2000).

Cependant, ces tendances positives n'impliquent pas que le projet, implicite chez beaucoup de partisans de la Loi 101, de faire des enfants d'immigrés des *Québécois d'abord et avant tout*, ait été atteint. Plusieurs études montrent, en effet, que l'identité québécoise demeure plus faible que l'identité canadienne chez une majorité de jeunes de la Loi 101. Les porte-parole nationalistes considèrent que cette situation relève de l'ambiguïté du statut présent du Québec et ne saurait être résolue que par son accession à l'indépendance. Toutefois, certains avancent d'autres explications. L'identité canadienne serait liée positivement à la diversité culturelle et linguistique, alors que l'identité québécoise continuerait d'être associée plus exclusivement à l'héritage canadien-français. Des jeunes qui vivent en français, partagent nombre de caractéristiques de la culture québécoise et ne connaissent pas d'autres provinces que le Québec, adopteraient une identité canadienne, parce que celle-ci leur semble davantage civique et donc plus susceptible de les inclure que l'identité québécoise (Potvin, 1999; Chastenay et Pagé, 2007). Quoi qu'il en soit, il est hasardeux de se prononcer sur un éventuel impact de la scolarisation à cet égard, dans un contexte où les influences sur l'identité des jeunes sont multiples et où les efforts de transformation institutionnelle sont encore récents.

CONCLUSION

L'école québécoise de langue française, institution traditionnellement homogène, a été radicalement transformée ces trente dernières années sous l'effet des politiques publiques de promotion du français et d'ouverture à l'immigration. Le chemin parcouru est significatif et situe favorablement l'expérience québécoise lorsqu'on la compare à celle d'autres sociétés d'immigration. Nombre de défis subsistent toutefois, entre autres la marginalisation de certains groupes, comme les minorités noires, et la prise en compte de la diversité religieuse, qui suscite des tensions. Le système scolaire québécois est relativement bien placé pour y répondre, tant à cause des grands encadrements d'ensemble mis de l'avant par le gouvernement que par l'expertise développée par nombre d'acteurs du terrain. Cependant, dans un contexte où les conflits interculturels sont en croissance un peu partout sur la planète et où la mondialisation est susceptible de remettre en cause certains acquis, notamment sur le plan linguistique, seul l'avenir dira jusqu'à quel point les hypothèses optimistes ou plus pessimistes sont fondées à cet égard.

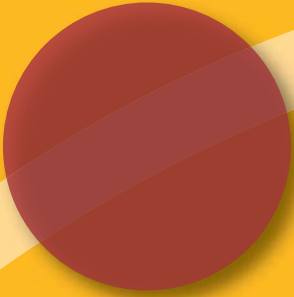
BIBLIOGRAPHIE

- Armand, F. et Dagenais, D. (2005). « Languages and immigration : Raising awareness of language and linguistic diversity in schools ». *Journal of the Canadian Studies Association*, numéro spécial, 99-102.
- Bouchard, G., et Taylor, C. (2008). *Fonder l'avenir. Le temps de la conciliation*. Québec : Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles (CCPADC).
- Chastenay, M.H. et Pagé, M. (2007). « Le rapport à la citoyenneté et à la diversité chez les jeunes collégiens québécois : comment se distinguent les deuxièmes générations d'origine immigrée? », in N. Venel, P. Eid et M. Potvin (dir.), *Les deuxième générations en France et au Québec*. Montréal : Éditions Athéna.
- Fleury, B. (2007). *Une école québécoise inclusive : dialogue, valeurs et repères communs*. Rapport du comité consultatif sur l'intégration et l'accommodement raisonnable en milieu scolaire présenté à Rapport présenté à madame Michelle Courchesne, ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport.
- Gérin-Lajoie, D. (2007). *Le discours du personnel des écoles sur la diversité de la clientèle scolaire*. Communication présentée au 60^e Congrès de l'ACELF.
- Girard-Lamoureux, C. (2004). *La langue d'usage public des allophones scolarisés au Québec*. Québec : Conseil supérieur de la langue française.
- Hohl, J. et Normand, M. (2000). « Enseigner en milieu pluriethnique dans une société divisée », in M. Mc Andrew et F. Gagnon (dir.), *Relations ethniques et éducation dans les sociétés divisées : Québec, Irlande du Nord, Catalogne et Belgique*. Montréal/Paris : L'Harmattan, 169-181.
- Juteau, D., Mc Andrew, M. et Pietrantonio, L. (1998). « Multiculturalism à la Canadian et intégration à la Québécoise: Transcending their limits », in R. Bauboeck et J. Rundell (dir.), *Blurred Boundaries Migration, Ethnicity and Citizenship*. The European Centre : Vienna Ashgate, 95-110.
- Kanouté, F., Hohl, J. et Chamlian, N. (2002). « Les étudiants allophones dans les programmes de premier cycle de la Faculté des sciences de l'éducation de l'Université de Montréal », in D. Mujawamariya (dir.), *L'intégration des minorités visibles et ethnoculturelles dans la profession enseignante*. Outremont : Les Éditions Logiques, 183-201.
- Kanouté, F., Lavoie, A. et Duong, L. (2004). « L'interculturel et la formation des enseignants ». *Éducation Canada*, 44(2), 8-10 et 54.
- Laperrière, A. et Dumont, P. (2000). *La citoyenneté chez de jeunes Montréalais: vécu scolaire et représentations de la société*. Rapport de recherche. GREAPE, Université de Montréal.

- Larose, G. (2001). *Le français, une langue pour tout le monde*. Montréal : Commission des États généraux sur la langue française.
- Levine, M.V. (1990). *The Reconquest of Montreal : Language Policy and Social Change in a Bilingual City*. Philadelphia : Temple University Press.
- MacClure, J. (2008). « Le malaise relatif aux pratiques d'accommodement de la diversité religieuse: une thèse interprétative », in M. Mc Andrew, M. Milot, J.S. Imbeault et P. Eid (dir.), *L'accommodement raisonnable et la diversité religieuse à l'école publique. Normes et pratiques*. Montréal : Fides, 215-242.
- Mallea, J. (1977). *Quebec's Language Policy : Background and Responses*. Québec : CIRB.
- Mc Andrew, M. (2001). *Immigration et diversité à l'école. Le débat québécois dans une perspective comparative*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Mc Andrew, M. (2002a). « La loi 101 en milieu scolaire: impacts et résultats ». *Revue d'aménagement linguistique*, numéro hors-série, 69-83.
- Mc Andrew, M. (2002b). « Le remplacement du marqueur linguistique par le marqueur religieux en milieu scolaire », in J. Renaud, L. Pietrantonio et G. Bourgeault (dir.), *Ce qui a changé depuis le 11 septembre 2001. Les relations ethniques en question*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, 131-148.
- Mc Andrew, M. (2006). « La réussite éducative des élèves issus de l'immigration: enfin au cœur du débat sur l'intégration ? ». *Options CSQ*, 109-128
- Mc Andrew, M. (2007). « Québec immigration, integration and intercultural Policy : A critical assessment ». *Indian Journal of Federal Studies*, 15(1), 1-18
- Mc Andrew, M. (2008). « Cégeps : des nuances s'imposent. Avant de conclure à l'échec de la loi 101, il y a tout un pas à ne pas franchir ». *La Presse*, 25 janvier.
- Mc Andrew, M. (2008). « The Muslim community and education in Québec : Controversies and mutual adaptation », in M. Mc Andrew, P. Brodeur and A. Triki-Yamani (dir.), *Islam and Education in Pluralistic Societies: Integration and Transformations*.
- Mc Andrew, M. (2009). « Ensuring proper competency in the host language: contrasting formula and the place of heritage languages ». *Teacher College Review*, 111(6).
- Mc Andrew, M. Garnett, B., Ledent, J., Ungerleider, C. Adumati-Trache, M. et Ait-Said, R. (2008). « La réussite scolaire des élèves issus de l'immigration: une question de classe sociale, de langue ou de culture ? ». *Éducation et Francophonie*, XXXVI(1), 177-196.
- Mc Andrew, M., Jodoin, M. Pagé, M. et Rossell, J. (2000). « L'aptitude au français des élèves montréalais d'origine immigrée : impact de la densité ethnique de l'école, du taux de francisation associé à la langue maternelle et de l'ancienneté d'implantation ». *Cahiers québécois de démographie*, 29(1), 89-118.

- Ministère de l'Éducation du Québec (1997). *L'école, tout un programme. Prendre le virage du succès. Énoncé de politique éducative*. Gouvernement du Québec.
- Ministère de l'Éducation du Québec (1998). *Une école d'avenir, Politique d'intégration scolaire et d'éducation interculturelle*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Ministère de l'Éducation du Québec (2001). *Programme de formation de l'école québécoise. Éducation préscolaire et enseignement primaire*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Ministère de l'Éducation du Québec (2004). *Programme de formation de l'école québécoise. Enseignement secondaire, premier cycle*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (2005). *La mise en place d'un programme d'éthique et de culture religieuse. Une orientation d'avenir pour tous les jeunes du Québec*. Québec : Gouvernement of Québec.
- Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (2006). *Portrait scolaire des élèves issus de l'immigration: de 1994-1995 à 2003-2004*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (2007). *Statistiques de l'éducation : Enseignement primaire, secondaire, collégial et universitaire*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (2008). *L'effectif scolaire à temps plein et à temps partiel du secteur des jeunes (2003-2004 à 2007-2008) selon la langue maternelle (regroupée) et la langue d'enseignement, par région administrative et sexe (Tableau 8)*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (1990). *Au Québec pour bâtir ensemble. Politique sur l'immigration et l'intégration*. Montréal : Direction des communications.
- Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (2008). *Tableaux sur l'immigration au Québec 2003-2007*.
- Oueslati, B. (2008). « The evolution of the coverage of Islam and Muslim cultures in Quebec French-language textbooks since the 1980s », in M. Mc Andrew, P. Brodeur et A. Triki-Yamani (dir.), *Islam and Education in Pluralistic Societies : Integration and Transformations*.
- Pagé, M., Mc Andrew, M. et Jodoin, M. (1997). *Vécu scolaire et social des élèves scolarisés dans les écoles secondaires de langue française de l'île de Montréal*. Rapport de recherche. Montréal : Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration du Québec.
- Potvin, M. (1999). « Second generation Haitian youth in Québec : Between the 'real' community and the 'represented' community ». *Canadian Ethnic Studies*, 31(1), 43-73.

- Potvin, M. Mc Andrew, M. et Kanouté, F. (2006), *L'éducation antiraciste en milieu francophone montréalais: bilan critique*. Rapport de la Chaire en Relations ethniques. Montréal : Université de Montréal.
- Salée, D. (2007). « The Quebec State and the management of ethnocultural diversity : Perspectives on an ambiguous record », in K. Banting, T.J. Courchesne et F.L. Seidle (dir.), *Belonging ? Diversity, recognition and Shared Citizenship in Canada*. Montréal : The Art of the State.
- Statistiques Canada (2007). *Le portrait linguistique en évolution, Recensement de 2006: Évolution de la situation linguistique au Québec*. Série « Analyses ».



Symposium international sur l'interculturalisme

DIALOGUE QUÉBEC-EUROPE

Montréal

Du 25 au 27 mai 2011

Comprendre et valoriser la diversité : les travaux du Conseil de l'Europe en matière d'éducation interculturelle

Contribution au chapitre 5 :
Pratiques interculturelles en éducation

Ólöf Ólafsdóttir

Directrice de l'Éducation et des Langues
Conseil de l'Europe

Notice biographique

Mme Ólöf Thorhildur Ólafsdóttir est Directrice de l'Éducation et des Langues au Conseil de l'Europe. Elle a débuté sa carrière professionnelle en 1982 après des études supérieures de littérature et d'histoire en France, où elle a obtenu un doctorat de troisième cycle en lettres modernes (littérature politique de la 3^e République) en 1982. De 1982 à 1987, elle a enseigné la littérature comparée et la littérature française à l'Université d'Islande à Reykjavik. En janvier 1988, elle a rejoint le Secrétariat du Conseil de l'Europe comme Administratrice à la Division du Patrimoine historique. Entre 1990 et 1993, elle a été Secrétaire du Comité de la Culture, de l'Éducation et des Médias du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux d'Europe.

En 1993, elle a été promue Chef de la Division de l'Égalité entre les hommes et les femmes, à la Direction Générale des Droits de l'Homme, poste qu'elle occupa jusqu'à l'été 2002 avant de rejoindre la Direction de l'Éducation et des Langues en qualité de Chef de la Division de l'éducation à la citoyenneté et aux droits de l'homme. Elle a été promue Chef du Service de l'Éducation scolaire et extra-scolaire au sein de la même Direction en octobre 2002 et occupe actuellement le poste de Directrice depuis le 1^{er} décembre 2010.

Comprendre et valoriser la diversité : les travaux du Conseil de l'Europe en matière d'éducation interculturelle

Résumé

Au cours de la dernière décennie, dans un nouveau contexte de migrations en Europe et suite aux événements du 11 septembre 2001, un certain nombre de développements ont eu lieu au Conseil de l'Europe dans le domaine de l'éducation interculturelle.

Après avoir fait brièvement référence au cadre conceptuel et politique, en particulier les déclarations des ministres européens de l'Éducation et les recommandations adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe au cours de ces années, le texte décrit l'approche holistique adoptée par le Conseil de l'Europe pour valoriser la diversité et promouvoir le dialogue interculturel par l'éducation au sein de ses États membres. Une telle approche holistique prévoit le développement des compétences interculturelles dans l'éducation, définit les objectifs à atteindre, ainsi que les résultats prévus au niveau des savoirs, des attitudes et des valeurs. Parmi les sujets traités en priorité par l'Organisation figurent l'enseignement de l'histoire dans des perspectives multiples, l'apprentissage des langues pour une intégration réussie et l'éducation interreligieuse. La formation des enseignants, tant initiale et continue, est au cœur des travaux sur l'éducation interculturelle.

Le texte fait référence à un certain nombre d'instruments préparés par le Conseil de l'Europe pour l'éducation à la compréhension interculturelle. Les obstacles pour la mise en place et la réussite de programmes d'éducation interculturelle dans les États membres y sont également décrits. Enfin, les perspectives pour les années à venir sont évoquées.

Comprendre et valoriser la diversité : les travaux du Conseil de l'Europe en matière d'éducation interculturelle

« Retrouvons ce qui nous unit, savourons ce qui nous distingue,
évitons ce qui nous sépare », Boutros Boutros-Ghali 2002

Le présent texte a pour objet de présenter quelques aspects des travaux du Conseil de l'Europe (CdE) dans le domaine de l'éducation interculturelle – ou l'éducation pour la compréhension interculturelle comme nous disons aussi au Conseil de l'Europe. J'utiliserai ici le terme **d'éducation interculturelle**.

Depuis sa création en 1949, et en particulier depuis l'adoption de la Convention culturelle européenne à Paris en 1955, le Conseil de l'Europe a travaillé sur l'éducation interculturelle. La Convention culturelle européenne est en effet un texte de base fondateur qui donne une grande importance à la valorisation de la diversité et à la nécessité de connaître la culture de l'autre pour bien vivre ensemble. Il constitue le cadre de coopération des États membres du Conseil de l'Europe dans le domaine de la culture et de l'éducation. Pour donner une idée de la récurrence de ce sujet au Conseil de l'Europe, il y a quelques années, nous avons recensé 14 textes officiels du Conseil de l'Europe adoptés depuis 1970 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et directement liés à l'éducation interculturelle ou visant à promouvoir la diversité culturelle et à protéger les cultures pour une Europe démocratique et pacifique.

La matière est très vaste, et c'est pourquoi cet article sera consacré essentiellement aux dix dernières années. Notre travail a en effet connu une certaine accélération depuis le début du XXI^e siècle. A partir de 2002, les textes officiels du Conseil de l'Europe font de plus en plus référence à un « nouveau contexte » ou une « période de mutation », pour souligner la nécessité urgente du dialogue interculturel actif. La chute du mur de Berlin, suivie de la réunification de l'Europe, a mis l'accent sur la protection des cultures des minorités ethniques sur notre continent. Les événements du 11 septembre 2001 ont branché les projecteurs sur la question de la diversité religieuse et par extension sur la question des communautés des migrants et leur interaction avec la communauté hôte. La globalisation et les courants migratoires, les événements récents dans les pays voisins de l'Europe au sud de la Méditerranée ont encore intensifié la nécessité de

réagir. Les manifestations de racisme, de xénophobie et de discrimination sont devenues plus fréquentes, et les partis politiques prônant des idées extrémistes ont connu un nouvel essor. Ces développements, avec l'intensification de la mondialisation de l'économie, nous ont fait prendre conscience, d'une manière plus aiguë qu'avant, de l'interdépendance de nos vies et de nos vécus par delà tous les types de clivages culturels et nationaux. Pour les Européens, il ne suffit plus de se connaître et se respecter, il faut avant tout dialoguer pour réussir à vivre ensemble et coopérer, et au-delà, pour sauvegarder l'unité – dans la diversité - de l'Europe. C'est sur cette base que le concept de l'éducation interculturelle a considérablement évolué au cours des dernières années.

Références juridiques

En Europe, la protection des minorités nationales, de leurs cultures et de leurs langues est assurée par deux instruments juridiques contraignants : la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (ouverte à la signature en 1992) et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ouverte à la signature en 1995). Ces deux instruments soulignent très clairement qu'un « climat de tolérance et de dialogue est nécessaire pour permettre à la diversité culturelle d'être une source, ainsi qu'un facteur, non de division, mais d'enrichissement pour chaque société¹ ». La Convention-cadre, dans son article 6, stipule : « Les Parties veilleront à promouvoir l'esprit de tolérance et le **dialogue interculturel**, ainsi qu'à prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias ».

Ces deux instruments sont d'une importance capitale pour le dialogue interculturel, car leur mise en œuvre présuppose une coopération active entre majorités et minorités. Les deux contiennent des articles relatifs à l'éducation, visant la protection et promotion de la culture minoritaire et l'obligation de fournir une éducation de qualité aux personnes appartenant à ces minorités – dans leur langue minoritaire - au moins en partie. Ils ont par conséquent constitué un

¹ Conseil de l'Europe, Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (entrée en vigueur en 1998), préambule

point de départ pour une nouvelle approche politique de l'éducation interculturelle, rejetant l'assimilation à la majorité et prônant une approche qui affirme l'égalité des deux parties qui dialoguent. Par ailleurs, ils placent la question résolument dans le cadre des droits humains.

Cadre politique

Les ministres européens de l'Éducation ont réagi rapidement au « nouveau contexte ». En 2003, à Athènes, ils ont adopté une déclaration consacrée à **l'éducation interculturelle** et au rôle du Conseil de l'Europe dans le maintien et le développement de l'unité et de la diversité des sociétés européennes. Les ministres ont notamment demandé au Conseil « d'axer son programme de travail sur la mise en valeur de la qualité de l'éducation en tant que réponse aux défis de la diversité de nos sociétés, en faisant de l'apprentissage de la démocratie et de l'éducation interculturelle des éléments notables des politiques éducatives² .»

En 2005, lors du Troisième Sommet des chefs d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe, le Plan d'action de Varsovie fut adopté. Dans un chapitre portant sur le **rôle de l'éducation dans la construction d'une Europe plus humaine et accueillante**, les chefs d'État ont mis l'accent sur l'éducation à la citoyenneté démocratique fondée sur les droits humains universels, **l'éducation interculturelle** visant à promouvoir le dialogue interculturel et les échanges et à sauvegarder la diversité culturelle. Les éducateurs ont été désignés comme un public cible³.

² Conférence permanente des Ministres européens de l'Éducation, 21^e session « Éducation interculturelle : gestion de la diversité, renforcement de la démocratie », Athènes, Grèce, 10-12 novembre 2003, *Déclaration des ministres européens de l'Éducation sur l'éducation interculturelle dans le nouveau contexte européen*, paragraphe 10. En ligne :

http://www.coe.int/t/f/coop%20culturelle/education/conf%20reunions_permanentes/e.21sessionathenes2003.asp#TopOfPage

³ Plan d'action adopté lors du Troisième Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe (Varsovie, 16-17 mai 2005) – En ligne :

<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=ActionPlan2005&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

En 2007, à Istanbul, les ministres européens de l'Éducation, dans une déclaration visant à donner suite au Plan d'action des chefs d'État adopté à Varsovie, ont mis l'accent sur **l'éducation inclusive**. Ils ont affirmé l'importance des mesures visant la promotion d'une meilleure compréhension des communautés culturelles et/ou religieuses *par l'éducation scolaire*. Dans leur déclaration il est rappelé que quel que soit le système d'enseignement religieux d'un État, « la prise en compte de la diversité religieuse dans l'éducation interculturelle n'est pas incompatible avec certaines formes de laïcité ni avec la sécularisation partielle de plusieurs sociétés actuelles⁴ ». La Déclaration invite le Conseil de l'Europe « à analyser et à développer **les compétences essentielles** à une culture démocratique et à la cohésion sociale, telles que la capacité à se comporter en citoyen responsable, l'aptitude à vivre dans un milieu interculturel et plurilingue, l'engagement social, un comportement solidaire et la faculté de percevoir les problèmes selon de nombreux points de vue différents. »

En 2008, *le Livre Blanc pour le dialogue interculturel : vivre ensemble dans une égale dignité* a été élaboré et accepté par le Comité des Ministres. Le Livre Blanc fait de nombreuses références à l'éducation, en particulier l'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme, l'apprentissage des langues et l'enseignement de l'histoire, ou encore, l'éducation interculturelle avec sa dimension religieuse. **Le Livre Blanc identifie l'éducation comme l'un des cinq domaines clés pour la réussite du dialogue interculturel. Le Livre Blanc constitue une étape importante en offrant un cadre conceptuel nouveau pour l'éducation interculturelle⁵.**

Le Rapport du **Groupe d'éminentes personnalités nommées par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe** *Vivre ensemble : Conjuguer diversité et liberté dans l'Europe*

⁴ Conférence permanente des Ministres européens de l'Éducation, 22^e session « Construire une Europe plus humaine et plus inclusive : contribution des politiques éducatives », Istanbul, Turquie, 4-5 mai 2007, *Résolution sur les résultats et conclusions des projets terminés 2003-2006. Dans le domaine de l'éducation interculturelle, de la diversité religieuse et du dialogue en Europe* - En ligne :

http://www.coe.int/t/f/coop%E9ration_culturelle/education/conf%E9rences_permanentes/d.22esessionistanbul2007.asp#P78_8533

⁵ En ligne : <http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/Livre%20blanc%20final%20FR%20020508.pdf>

du XXI^e siècle est sorti le 11 mai 2011⁶. Ce rapport donne également une place de choix à l'éducation et invite les États membres du Conseil de l'Europe à élaborer un « module de 'compétences interculturelles' en tant qu'élément fondamental des programmes scolaires », favoriser les échanges des élèves, étudiants et éducateurs et suggère plusieurs actions que le Conseil de l'Europe pourrait entreprendre dans les années à venir pour soutenir la mise en œuvre dans les États membres de l'éducation interculturelle. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe devra discuter ces recommandations dans les mois à venir afin de décider dans quelle mesure elles pourraient être prises en compte.

En examinant tous ces textes politiques, l'on constate que quelques idées majeures y figurent, en particulier les suivantes :

- a) l'éducation interculturelle concerne chaque personne. Ce ne sont pas seulement les migrants et minorités qui doivent s'adapter et s'intégrer pour vivre dans « nos » sociétés, nous devons tous faire des efforts pour vivre ensemble ;
- b) nous ne sommes pas nés avec les compétences interculturelles pour bien vivre dans le monde actuel, un monde de diversité et de liberté individuelle. Les systèmes éducatifs doivent contribuer à développer ces compétences ;
- c) les enseignants et enseignantes, et par extension tous les éducateurs, sont les premiers concernés, les premiers chez qui de telles compétences doivent être développées.

⁶ En ligne : <http://www.coe.int/t/portal/web/coe-portal/event-files/our-events/the-group-of-eminent-persons?dynLink=true&layoutId=581&dldgroupId=10226&fromArticleId=>

Cadre conceptuel

Comment définir l'éducation interculturelle aujourd'hui ? Quelle est son interaction avec d'autres approches éducatives ?

Dans son discours d'ouverture de la Conférence permanente des ministres européens de l'Education à Athènes en 2003, Mme Maud de Boer-Buquicchio, Secrétaire Générale Adjointe du Conseil de l'Europe, a dit : « Notre référence commune, lorsque nous parlons de diversité et du dialogue, devrait toujours être les droits humains universels, qui sont fondés sur cette idée qu'aucune personne n'est supérieure ou inférieure à une autre, que personne n'a moins de dignité et moins de valeur qu'un autre. » Elle plaide pour l'éducation interculturelle : « Aujourd'hui, à l'aube du XXI^e siècle, il y a un besoin urgent de développer une approche holistique afin de gérer la reconnaissance, la conciliation et la gestion de la diversité au sein des sociétés européennes. Les Européens seront plus capables de gérer la diversité et de construire des sociétés avancées s'ils ont une meilleure connaissance interculturelle et peuvent développer les attitudes et compétences requises pour un dialogue interculturel réussi. »

C'est à partir de la Conférence d'Athènes qu'il est de mieux en mieux reconnu dans les Etats membres du Conseil de l'Europe que l'éducation interculturelle devrait être un moyen puissant pour combattre les stéréotypes, gérer les situations de pauvreté, fournir une éducation de qualité, combattre l'exclusion sociale et résoudre les conflits de manière non violente. Au fond, l'éducation interculturelle peut être perçue comme une condition préalable fondamentale pour que les sociétés démocratiques fonctionnent. Elle permettrait de soutenir la création d'un consensus social et aiderait à résoudre un bon nombre de problèmes auxquels nos sociétés font face actuellement.

Plusieurs définitions et lignes directrices pour l'éducation interculturelle existent. D'autres organisations internationales, comme l'UNESCO, s'y sont intéressées⁷. Pour le Conseil

⁷ *Principes directeurs de l'UNESCO pour l'éducation interculturelle*, 2006 : « L'éducation interculturelle vise à aller au-delà d'une coexistence passive, à parvenir à des modalités progressives et durables de coexistence dans des

de l'Europe, le cadre de l'éducation interculturelle est toujours la vision d'un monde où les droits humains sont protégés et promus et où la participation démocratique et l'état de droit sont reconnus et garantis pour tous. Ces valeurs du Conseil de l'Europe sont véhiculées dans les travaux sur l'éducation par le projet « Éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme », mis en œuvre depuis 1997⁸, la compétence interculturelle faisant partie des compétences nécessaires pour une citoyenneté démocratique. Le Conseil de l'Europe n'a pas adopté une définition « officielle » de l'éducation interculturelle. Pour expliquer ce que nous entendons par ce concept, je voudrais m'appuyer sur l'explication fournie par une de nos expertes, la Professeure Micheline Rey (Genève, Suisse), qui travaille avec le Conseil de l'Europe depuis de nombreuses années sur ce sujet. Elle souligne le fait que lorsqu'on parle de l'éducation interculturelle, il faut prendre en compte que la réalité est plurielle, complexe, dynamique, et que les interactions se passent entre personnes et communautés, qu'elles sont par conséquent constitutives des vies comme des cultures.

Deux dimensions traversent toute réflexion et pratique interculturelles, à savoir les suivantes :

- a) La perspective interculturelle s'efforce de comprendre le fonctionnement de ces interactions et d'en rendre compte objectivement ;
- b) La perspective interculturelle invite à faire en sorte que ces interactions concourent au respect mutuel et à l'enrichissement de communautés solidaires plutôt que de renforcer des rapports de domination et de rejet. Il s'agit donc d'une recherche de vérité dans le dialogue, un effort de compréhension mutuelle. Ces deux aspects se répercutent dans

sociétés multiculturelles grâce à l'instauration d'une compréhension, d'un respect et d'un dialogue entre les différents groupes culturels.

⁸ En ligne : http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/default_FR.asp

l'éducation où deux dimensions s'articulent l'une par rapport à l'autre : d'une part la connaissance plurielle et l'empathie ; de l'autre, une expérience du « vivre ensemble⁹ ».

Enfin, nous sommes tous concernés car nous vivons en contexte pluriculturel. Toutes les cultures en contact sont modifiées et enrichies (et non seulement les cultures minoritaires ou les cultures des immigrés). Des identités complexes se construisent dans ce contexte.

Au Conseil de l'Europe, nous continuons à travailler sur la définition des compétences et attitudes qui seront demandées tant aux enseignants qu'aux apprenants. Ces compétences prennent en compte non seulement ce qu'il faut savoir, mais aussi le savoir-faire et le savoir-être défini dans le célèbre Rapport Delors¹⁰. Je vous propose une définition inspirée par cela, libellée ainsi : « L'éducation interculturelle consiste à développer les savoir-être, savoir-faire, et savoirs nécessaires pour pouvoir comprendre, accepter et intégrer la diversité de laquelle nous faisons partie ainsi que les capacités de communiquer à travers toutes frontières réelles, virtuelles et imaginées et/ou construites ».

Au cours de nos travaux, nous avons notamment défini quelques règles pour une communication interculturelle réussie :

- a) ne pas faire des interprétations, assomptions et jugements de manière automatique ;
- b) sortir du cadre de référence habituel ;
- c) être prêt à expliquer ce qui paraît évident ;
- d) écouter et poser des questions ;
- e) utiliser ses capacités à penser de manière critique ;
- f) discuter les jugements de valeur ;
- g) se concentrer sur les solutions, non pas sur les problèmes.

⁹ Micheline Rey, Communication en tant qu'experte du Conseil de l'Europe lors de la Conférence de Copenhague sur l'éducation pour la compréhension et le dialogue interculturels, Danemark, 21-22 octobre 2008, organisée par l'UNESCO

¹⁰ *L'éducation, un trésor est caché dedans*, Rapport à l'UNESCO de la Commission internationale sur l'éducation pour le XXI^e siècle, 1996

Nos travaux ont démontré que l'approche interculturelle dans l'éducation doit être holistique. Cela veut dire que l'organisation de l'institution scolaire doit être gouvernée de manière démocratique et participative, qu'elle doit favoriser la communication interculturelle et éviter la discrimination entre élèves. L'école doit offrir une atmosphère sécurisante qui permette d'affirmer et explorer les convictions de chacun et de chacune et les encourager à exercer leur esprit critique à travers le dialogue. Au niveau des programmes scolaires, l'éducation interculturelle doit faire partie de toutes les disciplines enseignées. Certains sujets se prêtent naturellement au dialogue interculturel (l'enseignement des langues, l'histoire et la géographie, les sciences sociales), mais en réalité toutes les disciplines peuvent contribuer à une ouverture interculturelle. Les classes devraient être pluriculturelles et hétérogènes. Au niveau de la pédagogie et des méthodes d'enseignement, il est prouvé qu'une pédagogie active et participative est la plus efficace ; que le travail en équipe ou en groupe favorise plus la communication interculturelle que l'enseignement dit « frontal ». Enfin, dans un contexte interculturel, l'ouverture de l'école à l'extérieur, la coopération avec les parents, avec la communauté locale et les autorités locales est de la plus haute importance. Les voyages culturels et les échanges linguistiques font également partie d'une éducation interculturelle réussie.

Les projets du Conseil de l'Europe

À travers ses nombreux projets, le Conseil de l'Europe a étudié plus particulièrement quelques domaines ou disciplines qui favorisent ou contribuent à la réussite de l'éducation interculturelle. Il s'agit de : l'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme ; l'enseignement de l'histoire ; l'enseignement des langues et l'importance du plurilinguisme ; la diversité socioculturelle et religieuse. La formation des enseignants est au cœur de toutes ces activités.

L'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme (ECD/EDH) constitue l'un de nos projets phares depuis 1997. Un réseau de coordinateurs composé de représentants de tous les États membres travaille constamment à développer ce projet. Une approche holistique a été adoptée : elle définit les politiques nécessaires à sa mise en œuvre au niveau des systèmes éducatifs par :

- des lignes directrices pour les décideurs politiques ;
- des manuels sur la gouvernance démocratique de l'école ;
- des manuels pédagogiques s'adressant aux enseignants/es ;
- un manuel sur le développement des compétences ECD/EDH pour les enseignants/es. Ces compétences comprennent également des compétences interculturelles¹¹.

De nombreuses publications sont sorties au cours des toutes dernières années sur ECD/EDH. Tout ce travail se fait actuellement dans le cadre de la Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme, adoptée par le Comité des Ministres en mai 2010¹². **Il est incontestable que le projet ECD/EDH a eu une influence majeure sur la nouvelle manière d'appréhender l'éducation interculturelle.**

Quant à **l'enseignement de l'histoire**, les programmes du Conseil de l'Europe ont permis d'approfondir au cours des dernières années des concepts clés tels que : la « multi-perspectivité », aussi appelée « le regard pluriel » sur l'histoire, et la nécessité de développer des pédagogies actives et interactives pour l'enseignement de l'histoire. Des compétences interculturelles spécifiques au domaine de l'histoire et plus particulièrement pour la formation des enseignants/es de l'histoire ont été définies. Un projet sur « *L'image de l'autre dans*

¹¹ Voir notamment :

- Compétence n° 10 : Environnement d'apprentissage qui permet aux élèves d'effectuer une analyse critique des questions politiques éthiques, sociales et culturelles en utilisant différentes sources d'informations : médias, statistiques et ressources fondées sur les technologies de l'information et de la communication (TIC)
- Compétence n° 11 : Travail de coopération avec les partenaires appropriés (familles, société civile, représentants de la collectivité et de la classe politique) pour organiser et mettre en œuvre une série d'initiatives qui permettront aux élèves de travailler sur les questions de citoyenneté démocratique au sein de leur collectivité
- Compétence n° 12 : Stratégies pour lutter contre les formes de préjugés et de discriminations et promotion de l'antiracisme

Ces compétences figurent dans le manuel *Contribution des enseignants à l'éducation à la citoyenneté et aux droits de l'homme – Cadre de développement de compétences* – Voir bibliographie en fin de texte - En ligne :

http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Source/Pdf/Contribution%20enseignants_develop_compетенсesf.pdf

¹² Dans le cadre de la Recommandation CM/Rec(2010)7. En ligne :

[https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2010\)7&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2010)7&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383)

l'enseignement de l'histoire » vient de se terminer et un autre sur « *Histoires partagées pour une Europe sans clivage* » a commencé cette année¹³.

Depuis 1960, le Conseil de l'Europe travaille pour le **plurilinguisme pour favoriser les échanges et la compréhension interculturels**. Il encourage les États membres à faire tous les efforts nécessaires dans le domaine de l'éducation et de la formation pour que toutes les personnes sur leur territoire puissent acquérir une connaissance des langues des autres États membres ou d'une communauté au sein du territoire. Ces dernières années, les efforts dans ce domaine ont porté sur l'apprentissage par les migrants adultes des langues des pays hôtes, et aussi sur l'apprentissage de la langue de l'enseignement par les enfants en général, et en particulier par les apprenants défavorisés du point de vue linguistique ou socioculturel (dont souvent les enfants issus de la migration). Le *Cadre Européen Commun de Référence pour les langues* et le *Portfolio européen des langues* sont des instruments très largement reconnus et utilisés partout en Europe, y compris par l'Union européenne, pour encadrer les politiques linguistiques. Le projet actuel sur les langues de scolarisation tire profit de l'expérience dans le domaine des langues étrangères ou secondes ; l'objectif est de décrire les compétences dans la langue de scolarisation nécessaires pour la réussite dans toutes les disciplines scolaires. Il met en exergue les cultures propres à chaque discipline et souligne que la compétence interculturelle est utile et nécessaire aussi entre personnes d'une même communauté linguistique. Le Conseil de l'Europe a également créé le Centre Européen pour les Langues Vivantes à Graz, en Autriche. Sa mission est d'encourager des politiques efficaces, l'excellence et l'innovation dans les États membres¹⁴. C'est dans le cadre des travaux sur les politiques linguistiques qu'a été développée

¹³ Pour les travaux du Conseil de l'Europe sur l'enseignement de l'histoire, voir en particulier :

- la Recommandation CM/Rec(2001)15 du Comité des Ministres aux États membres relative à l'enseignement de l'histoire en Europe au XXI^e siècle. En ligne :

<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=234817&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

- et la Recommandation CM/Rec(2011)6 du Comité des Ministres aux États membres relative au dialogue interculturel et à l'image de l'autre dans l'enseignement de l'histoire. En ligne :

<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1813449&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

¹⁴ Accord partiel élargi du Conseil de l'Europe, 34 États sont actuellement membres de cet Accord partiel.

l'Autobiographie de rencontres interculturelles, un instrument pratique pour utilisation dans les classes, qui vise à encourager les élèves à exercer un jugement critique et autonome, y compris sur leurs propres réactions et attitudes face aux autres cultures, de façon à transformer ces rencontres en attitudes positives et à renforcer la compétence interculturelle. Il existe également une version pour adultes et un nouveau modèle est en cours d'élaboration pour exploiter les rencontres interculturelles par l'intermédiaire des médias visuels.¹⁵

Depuis 2002, le Conseil de l'Europe s'efforce de prendre en compte *la diversité religieuse et des convictions au sein de l'éducation interculturelle*. Un projet spécifique a été mené à cet effet. Il a abouti à des publications sur de bonnes pratiques en la matière ainsi qu'à l'adoption d'une recommandation du Comité des Ministres aux États membres en 2008¹⁶. La Recommandation souligne la nécessité de promouvoir des connaissances, une compréhension des phénomènes religieux ou philosophiques spécifiques. Les apprenants devront pouvoir interpréter des faits et manifestations religieux, comprendre la diversité des religions et la diversité à l'intérieur des religions, les relations et interactions entre religions et cultures. Ils devront étudier les différentes manières de penser la religion, l'éthique et la philosophie. Pour mener à bien ce travail, nous avons eu une aide très précieuse de chercheurs québécois.

Ce projet a été suivi d'un autre, de 2006 à 2009 : « *Politiques et pratiques de l'enseignement de la diversité socioculturelle* » dont les résultats s'adressent principalement aux enseignants. Ses résultats comprennent notamment un cadre de compétences pour gérer la diversité au niveau de l'école, au niveau de la classe et des indications concernant les méthodes pédagogiques¹⁷.

¹⁵ *Autobiographie de Rencontres Interculturelles* – En ligne : http://www.coe.int/t/dg4/autobiography/Default_fr.asp

¹⁶ Recommandation CM/Rec(2008)12 du Comité des Ministres aux États membres sur la dimension des religions et des convictions non religieuses dans l'éducation interculturelle. En ligne : <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1386899&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDDB021&BackColorLogged=F5D383>

¹⁷ Plusieurs études ont été publiées dans le cadre de ce projet, voir bibliographie à la fin de l'article.

Le Conseil de l'Europe possède un instrument unique, *le Programme Pestalozzi pour la formation continue des enseignants*. Tous les États membres participent à ce programme à travers l'organisation de séminaires de formation pour les enseignants et d'autres professionnels de l'éducation. Pour les enseignants qui participent au Programme Pestalozzi, il s'agit d'une pratique interculturelle en elle-même, car les formations mettent l'accent sur une méthodologie interactive, la construction collaborative du savoir et l'échange d'expériences entre les personnes d'une même profession venant de toute l'Europe. En juin 2010, les ministres européens de l'Éducation, réunis à Ljubljana, ont débattu du thème « *L'éducation au service de sociétés démocratiques durables : le rôle des enseignants* » et ont adopté une résolution¹⁸ spéciale sur l'importance du Programme Pestalozzi. Le thème de l'éducation interculturelle est souvent traité lors des séminaires de formation, tout comme l'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme. Le Programme Pestalozzi possède son forum internet propre, où les enseignants/es et les formateurs/trices échangent des impressions, du matériel pédagogique et les résultats concrets des formations.

Nos travaux dans le domaine de *l'éducation supérieure* ont souligné le rôle des universités en tant qu'acteurs du dialogue interculturel. Ce dialogue se fait sur le campus universitaire entre étudiants et enseignants de plusieurs origines¹⁹. Or, les universités doivent aussi promouvoir activement l'apprentissage et le dialogue interculturel au sein de la société. En effet, les universités ne sont pas – et n'ont jamais été – des « tours d'ivoire ». Les frontières entre les pays sont moins infranchissables aujourd'hui qu'il y a deux ou cinq générations. Qui, plus que les universités, peut contribuer à ce que nos frontières mentales et imaginaires le soient aussi ? Une éducation universitaire ne saurait se limiter à l'apprentissage – même de haut niveau – d'une profession. Une éducation doit comprendre le développement des compétences génériques ainsi que spécifiques. Les universités, dans leur enseignement ainsi que dans leurs pratiques éducatives et leur politique institutionnelle, doivent développer, chez tous leurs

¹⁸ Résolution relative au perfectionnement du personnel enseignant dans le cadre du Programme Pestalozzi – En ligne : <http://www.coe.int/t/dg4/education/standingconf/MED-23-13%20%20F%20Resolution%20Pestalozzi.pdf>

¹⁹ Bergan S. et van't Land H. (eds) (2010), *Speaking across borders : the role of higher education in furthering intercultural dialogue*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, n° 16 de la série « Enseignement supérieur » du Conseil de l'Europe – seulement disponible en version anglaise

étudiants, la volonté et la capacité de comprendre et de communiquer avec ceux dont le bagage culturel est radicalement différent du nôtre. Elles doivent également œuvrer, par leurs activités dans leurs communautés locales, ainsi que par leur exemple, à ce que toute notre société s'identifie avec ces valeurs.

Enfin, il faudra également mentionner notre action pour *l'éducation des enfants roms*, qui a clairement démontré la nécessité d'une véritable éducation interculturelle ; il ne s'agit pas seulement d'assurer une éducation de qualité aux enfants roms, mais aussi de sensibiliser tous les Européens à la culture et l'histoire douloureuse des Roms²⁰.

Résultats concrets ayant un impact dans les Etats membres

Il serait erroné de croire que tout ce qui se fait au Conseil de l'Europe dans le domaine de l'éducation se traduit immédiatement par des réformes des systèmes éducatifs des États membres. La coopération intergouvernementale entre 50 États est un processus très long et très compliqué. La négociation des contenus de la *Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme*, adoptée dans le cadre de la Recommandation CM/Rec(2010)7 du Comité des Ministres aux États membres, a pris plusieurs années. Certains pays ont depuis longtemps introduit un tel enseignement, alors que d'autres ne l'ont pas encore fait. Toutefois, il est de plus en plus admis et reconnu dans les États membres que l'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme doit faire partie de l'éducation formelle, et que les *compétences transversales et les attitudes* qui sont au cœur de l'éducation interculturelle en font partie.

²⁰ Recommandation R(2000)4 du Comité des Ministres aux États membres sur l'éducation des enfants roms/tsiganes en Europe

<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=337023&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

Recommandation Rec(2001)17 sur l'amélioration de la situation économique et de l'emploi des Roms/Tsiganes et des voyageurs en Europe

<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=241691&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

Récemment, un bon nombre d'États ont pris des mesures pour l'introduction ou le développement d'une telle éducation. En voici quelques exemples :

1) Dans le domaine de l'ECD/EDH et l'éducation interculturelle

- L'ECD/EDH a été introduite dans les programmes scolaires dans de nombreux pays (notamment l'Espagne et la Finlande)²¹ ;
- Des manuels et des instruments du Conseil de l'Europe ont été utilisés dans plusieurs pays, notamment les nouveaux États membres, et adaptés au contexte national ;
- Une coopération très active entre certains États membres s'est développée, en réseau européen et en réseaux régionaux (réseaux Europe du Sud-est ; réseau Mer baltique et Mer noire ; réseau pays nordiques) ;
- Des programmes conjoints avec l'Union européenne ont été menés avec succès dans certains pays et régions : par exemple le programme « La promotion d'une culture des droits de l'homme en Caucase du Sud et en Ukraine » ; « L'interculturalisme et le processus de Bologne » au Kosovo*²² ;
- Un nouveau programme de très grande envergure, concernant l'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme – avec une composante interculturelle - en Turquie commencera en été 2011.

2) Dans le domaine de l'enseignement de l'histoire

- Initiative de la Mer Noire : des historiens des pays concernés, appuyés par des experts internationaux, sont arrivés à élaborer ensemble un matériel pédagogique qui a fait l'objet d'un consensus et qui est largement utilisé dans la région ;
- Les activités menées à Chypre, dans le cadre d'une situation conflictuelle, ont permis d'établir des contacts entre l'ensemble des communautés concernées au-delà des divisions existantes.

²¹ http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/2_EDC_HRE_in_member_states/Country_profiles/Default_fr.asp

²² * Toute référence au Kosovo mentionnée dans ce texte, que ce soit le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations-Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

Ainsi, du matériel pédagogique a été produit, élaboré essentiellement par les enseignants de toutes les communautés et désormais largement diffusé dans les écoles avec l'appui des autorités ;

- En Bosnie-Herzégovine, un programme de base a pu être adopté pour l'enseignement de l'histoire partagée par les communautés serbe, croate et bosniaque. Sur ces bases, une nouvelle génération de livres scolaires a pu être préparée ;
- En Fédération de Russie, un programme à long terme, sur plus de dix ans, a permis d'accompagner et d'orienter la réforme de l'enseignement de l'histoire concernant les programmes scolaires, la formation initiale des enseignants et l'élaboration d'outils pédagogiques.

Parmi les plus grandes réussites au cours de ces dernières années, il faut mentionner la création du Centre européen Wergeland à Oslo en 2009. Il s'agit d'un centre consacré à l'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme ainsi qu'à l'éducation interculturelle, financé par le gouvernement norvégien mais ouvert à la coopération avec tous les États membres du Conseil de l'Europe et travaillant en étroite coopération avec la Direction de l'Education et des Langues. Le Centre européen Wergeland est un partenaire très précieux du Conseil de l'Europe, notamment pour une meilleure diffusion des résultats de nos travaux, des recherches sur des sujets précis et pour la formation des éducateurs.

Obstacles, tensions et difficultés rencontrés

Pour introduire l'éducation interculturelle ou même seulement la perspective interculturelle dans les systèmes éducatifs et les programmes scolaires en Europe, nous devons faire face à de nombreux obstacles, difficultés et tensions. Souvent, ces derniers sont liés à une compréhension étroite de la mission de l'éducation. Rappelons d'abord que le Conseil de l'Europe a défini l'ensemble des buts de l'éducation de la manière suivante :

- la préparation à l'entrée sur le marché du travail ;
- la préparation à une vie de citoyen actif au sein d'une société démocratique ;
- l'épanouissement personnel ;

- l'acquisition et l'entretien d'une large base de connaissances.

Premièrement, en Europe, l'école s'intéresse avant tout à la préparation pour le marché du travail. L'école ne réserve pas assez d'espace pour les savoir-être, savoir-faire et savoir transversaux; la place est entièrement prise par les savoirs disciplinaires. Les programmes scolaires sont surchargés ; les enseignants sont souvent insuffisamment préparés pour pouvoir dispenser un enseignement à contenu interculturel ou visant à développer le savoir-être.

Deuxièmement, la profession enseignante en Europe est encore peu ouverte à l'interculturel, à la valorisation de la diversité. Des études sur la mobilité des étudiants démontrent que les futurs enseignants sont probablement moins mobiles que tous les autres étudiants²³. Cela pourrait être dû au fait que les systèmes éducatifs sont avant tout nationaux. L'éducation fait partie des prérogatives de chaque État et pour l'instant, il paraît impensable qu'il y ait un système éducatif européen, au moins au niveau de l'éducation primaire et secondaire.

Troisièmement, la nouvelle approche, qui veut que l'éducation interculturelle s'adresse à tous, est encore difficile à faire comprendre par les décideurs politiques et la communauté des éducateurs. L'éducation interculturelle est encore souvent perçue comme quelque chose qui s'applique aux autres, comme quelque chose que nous faisons pour les autres, les immigrés, les minorités, et qui ne concerne pas la société dans son ensemble..

Quatrièmement, la formation initiale et le statut des enseignants dans de nombreux pays ne correspondent pas toujours au rôle qu'on voudrait leur attribuer pour transmettre les valeurs et les attitudes dont il est question ici.

Cinquièmement, lorsqu'on parle de la démocratisation de l'école, de l'ouverture de l'école et de nouvelles disciplines, les autorités éducatives et les directeurs d'écoles s'inquiètent souvent. Comment diriger une telle école ? La discipline pourra-t-elle être assurée ? Comment

²³ Geo-Jaja M. A., Majhanovich S. (Eds) (2010). *Education, Language, and eEconomics: growing national and global dilemmas*, Publishers, Rotterdam, Boston, Taipei

transmettre les savoirs habituels qui sont censés préparer l'élève à rentrer sur le marché du travail si le temps est pris par de nouvelles disciplines ou de nouveaux sujets ?

Sixièmement, si l'école tente d'introduire un tel enseignement, celui-ci peut être en compétition ou contradiction avec l'éducation informelle transmise par les médias, y compris des nouveaux médias qui ont une influence très importante sur les enfants et les jeunes. Souvent, les médias envoient des messages très conservateurs, très stéréotypés, en contradiction avec les idées qui nous préoccupent ici. La formation aux médias devient alors une nécessité de plus en plus reconnue.

Septièmement, la validation des séjours (notamment linguistiques) à l'étranger est encore très peu acceptée dans le cursus scolaire. Les élèves qui choisissent de passer une année dans un autre pays peuvent simplement risquer de perdre cette année.

Huitièmement, il se peut bien que l'éducation interculturelle et autres approches transversales soient – involontairement - contrecarrées par certaines approches de l'OCDE. Depuis la création du PISA²⁴, chaque État européen suit très attentivement les résultats de ces études et veille jalousement à sa place dans le classement. Il en résulte souvent que l'accent est mis sur les disciplines habituelles comme les mathématiques ou la lecture. Une récente étude sur la créativité, l'innovation et l'esprit d'entreprise conduite par le Conseil Nordique, conclut notamment que PISA pourrait réduire la pensée innovante dans l'éducation²⁵.

Les défis

Les défis sont avant tout de surmonter les obstacles que je viens d'énumérer. Pour conclure, je voudrais insister sur quelques idées essentielles qui devraient constituer des sujets de réflexion dans les mois et années à venir :

²⁴ PISA : Programme international pour le suivi des acquis des élèves / Programme for International Student Assessment

²⁵ <http://www.norden.org/en/news-and-events/news/pisa-restricts-innovative-thinking-in-education>

Nous devons repenser le rôle de l'école dans le développement des savoirs en donnant plus d'importance à l'apprentissage du vivre ensemble de manière démocratique dans une société de diversité.

Nous devons accepter pour nous tous et toutes que la diversité nous concerne, que le monde change et que nous changeons avec le temps, que les cultures sont dynamiques et que les individus sont des acteurs ou sujets du changement et non des objets passifs du changement. Dans ce contexte, il est essentiel d'avoir des attitudes proactives et d'essayer de trouver les solutions au lieu de perpétuer le *statu quo*.

Le Conseil de l'Europe devrait réfléchir comment développer et mettre en œuvre les recommandations du *Livre Blanc* et plus récemment du Rapport du Groupe d'éminentes personnalités. Le Groupe a notamment fait les propositions suivantes :

- il invite « les éducateurs et les autorités chargées de l'éducation dans tous les États membres à élaborer un module « compétences interculturelles » en tant qu'élément fondamental des programmes scolaires, et à diffuser ces compétences au-delà de l'éducation formelle dans des cercles propices à l'éducation non-formelle tels que les musées et institutions culturelles, les manifestations culturelles et festivals, et en particulier les médias ; le Conseil de l'Europe devrait poursuivre ses travaux sur un cadre conceptuel pour faciliter ce développement. »
- il recommande que « les États membres prennent les mesures nécessaires pour faciliter davantage la mobilité des étudiants et du personnel pédagogique à tous les niveaux, en tant que vecteur important pour promouvoir l'éducation interculturelle, par exemple en passant en revue leurs réglementations et politiques. Le Conseil de l'Europe pourrait envisager de lancer à cette fin un programme spécifique en faveur de la mobilité et élaborer un texte normatif contenant des dispositions pour faciliter la mobilité scolaire et universitaire en vue de renforcer l'éducation interculturelle. »
- il invite « le Conseil de l'Europe à monter des projets pilotes sur le dialogue interculturel avec un nombre limité d'établissements scolaires du primaire et du secondaire et d'établissements universitaires dans les États membres, et à envisager de créer un Prix du Conseil de l'Europe qui viendrait récompenser des établissements d'enseignement pour leurs travaux dans ce domaine. »

Toutes ces propositions méritent d'être examinées et éventuellement mises en œuvre. Cependant, avant tout, nous devons penser à la société que nous voulons construire, et construire

l'éducation sur cette vision. Notre société future doit être le produit de l'action des individus qui l'auront créée à partir des apports de tous et de toutes, dans un dialogue constructif.

Bibliographie

- Bäckman E. et Trafford B. (2008), *Pour une gouvernance démocratique de l'école*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe (ISBN: 978-92-871-6334-9), en ligne :
http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Source/Pdf/Documents/2008_Tool2_Demgovschools_fr.pdf
- Huddleston T. (2007), *From student voice to shared responsibility*, London, Citizenship Foundation, en ligne :
http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Source/Pdf/Documents/2007_studyHuddleston_demgovschools_en.pdf
- Brett P., Mompont-Gaillard P. et Salema M. H. (2009), *Contribution des enseignants à l'éducation à la citoyenneté et aux droits de l'homme – Cadre de développement de compétences*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe (ISBN 978-92-871-6682-1), en ligne :
http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Source/Pdf/Contribution%20enseignants_develop_comp_etencesf.pdf
- Hartley M. et Huddleston T. (2011), *École, collectivité, université: des partenariats pour une démocratie durable. L'éducation à la citoyenneté démocratique en Europe et aux États-Unis*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe (ISBN 978-92-871-7032-3), en ligne :
http://book.coe.int/FR/ficheouvrage.php?PAGEID=36&lang=FR&produit_aliasid=2570
- Kerr D. et B. Losito (2011), *Un soutien stratégique pour les décideurs – Instrument d'action pour l'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe (ISBN 978-92-871-72061-3), en ligne :
<http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Source/Pdf/Downloads/6896-2-ID9989-EDC-HRE%20Strategic%20Support%20for%20Decision%20Makers%2016x24%20assemblé.pdf>
- Huber J. et Mompont-Gaillard P. (2011), *Former les enseignants au changement – La philosophie du Programme Pestalozzi du Conseil de l'Europe*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, n°1 de la Série Pestalozzi (informations sur <http://www.coe.int/pestalozzi>)
- Arnesen A.-L., Bîrzéa C., Dumont B., Essomba M. A., Furch E., Vallianatos A. et Ferrer F. (2008), *Politiques et pratiques de l'enseignement de la diversité socioculturelle - Rapport*

d'enquête, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe (ISBN 978-92-871-6439-1), en ligne :
http://book.coe.int/FR/ficheouvrage.php?PAGEID=36&lang=FR&produit_aliasid=2354

- Arnesen A.-L., Hadzhitheodoulou-Loizidou P., Bîrzéa C., Essomba M. A., Allan J. (2009), *Politiques et pratiques de l'enseignement de la diversité socioculturelle - Concepts, principes et enjeux dans la formation des enseignants*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe (ISBN 978-92-871-6629-6), en ligne :

http://book.coe.int/FR/ficheouvrage.php?PAGEID=36&lang=FR&produit_aliasid=2424

- Arnesen A.-L., Hadzhitheodoulou-Loizidou P., Allan J., Trasberg K., Chavdarova-Kostova S., Furch E., Valianatos A., Dumont B., Qiriazi V. (2010), *Politiques et pratiques de l'enseignement de la diversité socioculturelle - Cadre de compétences pédagogiques*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe (ISBN 978-92-871-6796-5), en ligne :

http://book.coe.int/FR/ficheouvrage.php?PAGEID=36&lang=FR&produit_aliasid=2508

- (2010), *Politiques et pratiques de l'enseignement de la diversité socioculturelle - Diversité et inclusion: enjeux pour la formation des enseignants*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe (ISBN 978-92-871-6851-1), en ligne :

http://book.coe.int/FR/ficheouvrage.php?PAGEID=36&lang=FR&produit_aliasid=2574

- (2010), *Living in Diversity - Lesson Plans for Secondary Schools*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe (ISBN 978-92-871-6754-5), en ligne :

http://book.coe.int/EN/ficheouvrage.php?PAGEID=36&lang=EN&produit_aliasid=2553

- (2005), *La dimension religieuse de l'éducation interculturelle*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe (ISBN 978-92-871-5621-1), en ligne :

http://book.coe.int/FR/ficheouvrage.php?PAGEID=36&lang=FR&produit_aliasid=1865

- (2007), *Diversité religieuse et éducation interculturelle: manuel à l'usage des écoles*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe (ISBN 978-92-871-6267-0), en ligne :

http://book.coe.int/FR/ficheouvrage.php?PAGEID=36&lang=FR&produit_aliasid=2191

- Byram M., Barrett M., Ipgrave J., Jackson R., Méndez García M. d. C. (2009), *Autobiographie de Rencontres Interculturelles*, Division des politiques linguistiques, Direction de l'Éducation et des Langues, Conseil de l'Europe, en ligne :

http://www.coe.int/t/dg4/autobiography/default_FR.asp?

- (2007), *Carrefours d'histoires européennes - Perspectives multiples sur cinq moments de l'histoire de l'Europe*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe (ISBN 978-92-871-6077-5), en ligne :

http://book.coe.int/FR/ficheouvrage.php?PAGEID=36&lang=FR&produit_aliasid=2417

- (2009), *The use of sources in teaching and learning history – The Council of Europe's activities in Cyprus* – Volumes I et II (disponible seulement en anglais) – En ligne :

http://www.coe.int/t/dg4/education/historyteaching/Cooperation/Cyprus/CyprusPublication_fr.asp#TopOfPage

- (2011), *A look at our past - a set of supplementary teaching and learning materials* – En ligne :

http://www.coe.int/t/dg4/education/historyteaching/Cooperation/Cyprus/CyprusPublication_en.asp#TopOfPage

- Bergan S. and van't Land H. (2010), *Speaking across borders: the role of higher education in furthering intercultural dialogue*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe (ISBN 978-92-871-6941-9), n° 16 de la série “Education supérieure” du CdE; en ligne :

http://book.coe.int/EN/ficheouvrage.php?PAGEID=36&lang=EN&produit_aliasid=2573

Chapitre 6

L'inclusion économique et sociale

Stephan Reichhold

Où en sommes-nous après 20 ans
d'interculturalisme au Québec ?

Marie-Thérèse Chicha

Immigration et intégration :
une transition incertaine et fragile



Symposium international sur l'interculturalisme

DIALOGUE QUÉBEC-EUROPE

Montréal

Du 25 au 27 mai 2011

Où en sommes-nous après 20 ans d'interculturalisme au Québec ?

*Contribution au chapitre 6 :
L'inclusion économique et sociale*

Stephan Reichhold

Directeur de la Table de concertation des organismes
au service des personnes réfugiées et
immigrantes (TCRI), Québec

Notice biographique

Depuis 1989, Stephan Reichhold est directeur général de la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI). Il est responsable de la coordination et du développement du regroupement national de 140 organismes communautaires oeuvrant auprès des personnes réfugiées, immigrantes et sans statut au Québec. Il participe activement à la coopération et à la vigilance critique en rapport avec la conception et l'élaboration des politiques et programmes gouvernementaux en matière d'immigration et d'intégration.

De 1978 à 1988, il a assuré une collaboration régulière, à titre de formateur et chercheur, avec l'Office franco-allemand pour la jeunesse (Bonn), Centre européen de la jeunesse (Strasbourg), Arbeit und Leben (Düsseldorf), Peuple et Culture (Paris), Culture et Liberté (Paris), Internationale Begegnungsstätte Jagdschloss Glienicke (Berlin), Wannseeheim (Berlin), Greenpeace Allemagne (Hambourg).

Il est membre permanent du Comité d'orientation du Centre Métropolis du Québec – Immigration et Métropoles depuis 1998 (Réseau canadien de Métropolis) et a été membre du Conseil des relations interculturelles du Québec de 2002 à 2010. Il est membre du Comité de direction de la Chaire de recherche en immigration, ethnicité et citoyenneté de l'Université du Québec à Montréal.

Où en sommes-nous après 20 ans d'interculturalisme au Québec ?

Résumé

Je souhaite présenter les spécificités du Québec en matière de politiques d'intégration des personnes réfugiées et immigrantes. Il s'agit d'une analyse critique concernant les difficultés que nous avons parfois au Québec de faire arrimer le discours public avec les pratiques sur le terrain. Je ferai également état, dans un deuxième temps, de propositions et de stratégies qui m'apparaissent gagnantes, afin de doter le Québec de politiques et de mesures qui correspondent mieux aux besoins des nouveaux arrivants et qui donneraient de meilleurs résultats en termes d'intégration et d'inclusion pour les personnes issues de l'immigration.

Où en sommes-nous après 20 ans d'interculturalisme au Québec ?

Un bref retour sur l'histoire récente du Québec, concernant l'accueil et l'intégration des immigrants et des réfugiés, s'impose. En 1990, sur la base d'un très large consensus, l'ensemble des partis politiques en accord avec de nombreux groupes sociaux adoptaient l'Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration : *Au Québec - Pour bâtir ensemble*, posant ainsi les principes fondateurs des politiques publiques du Québec relatives aux stratégies d'intégration des nouveaux arrivants.

Cet énoncé est toujours en vigueur au moment où on se parle et on peut dire globalement que cette politique a bien vieilli, puisqu'elle n'a jamais été sérieusement remise en cause par aucun des gouvernements successifs durant les deux dernières décennies. Même si le balancier s'est emballé à certain moment vers la droite ou la gauche, il est toujours revenu se placer en position neutre, donnant ainsi une légitimité bien ancrée dans la société québécoise en ce qui a trait à une vision globale de l'immigration au Québec.

Cette approche, mise de l'avant en 1990, distincte du reste du Canada et privilégiée par le gouvernement québécois face à une politique canadienne du multiculturalisme envahissante et inadaptée aux aspirations de la société québécoise, a été définie par un vocable qui fait l'objet de ce symposium : l'interculturalisme. Le principe en est simple, le nouvel immigrant est invité à travers un contrat moral à prendre part et à s'intégrer dans un cadre sociétal prédéfini, caractérisé par une langue commune, des valeurs établies et un bagage historique propre au Québec. Les éléments essentiels de ce que l'on qualifie d'interculturalisme sont la bidirectionnalité (qui engage réciproquement autant la personne immigrante que la société d'accueil) et l'interaction (qui assure un espace de dialogue, d'échange et de rencontre entre le nouvel arrivant et la société d'accueil).

Alors que les principes de base prônés en 1990 visant l'inclusion des immigrants à toutes les sphères de la société sont bien présents dans les discours de nos dirigeants politiques (tous partis confondus), ainsi que dans les nombreux plans d'action gouvernementaux et directives ministérielles successifs, force est de constater qu'il reste un bon bout de chemin à faire.

Tant que ces deux principes fondamentaux de l'interculturalisme ne seront pas déployés à grande échelle au Québec, nous peinerons dans nos efforts visant à permettre aux nouveaux immigrants de s'intégrer et de participer pleinement à la société québécoise. On peut même parler d'un certain recul si on se fie aux récentes orientations gouvernementales. Depuis 3-4 ans, la priorité des autorités gouvernementales semble surtout se limiter à informer et à « éduquer » les nouveaux immigrants sur des valeurs communes spécifiques au Québec. Sans prêter de mauvaises intentions, on souhaite par là atténuer les tensions sociales croissantes que connaît le Québec depuis quelques temps en rapport avec l'immigration, notamment suite aux dérapages liés aux débats entourant la question des accommodements raisonnables.

Ainsi, le gouvernement a multiplié les guides, dépliants, informations et sites sur le web à l'attention des nouveaux immigrants. On a augmenté les sessions d'information de tout ordre. Le Québec a même imposé à chaque nouvel immigrant la signature d'une déclaration d'adhésion aux six valeurs fondamentales québécoises. Par ailleurs, on a intensifié les mesures de francisation sans trop se préoccuper de l'intégration sociale et culturelle.

Il n'est certes pas inutile, ni mauvais d'informer les immigrants sur ce qui les attend au Québec ou de les franciser, mais où sont la bidirectionnalité et l'interaction ? Comment s'articulent la responsabilité et les actions à mener par la société accueillante pour inclure ces nouveaux arrivants? Quelles ont été les initiatives ou les mesures mises de l'avant au sein de la société d'accueil afin de préparer le Québec aux changements sociétaux et culturels que nous vivons actuellement? L'effort de ce côté a été marginal, pour ne pas dire absent.

Croire que fournir simplement de l'information brute et abstraite soit suffisant pour intégrer les personnes immigrantes témoigne de l'incapacité du Québec à incarner l'interculturalisme dans ses pratiques d'accueil, notamment institutionnelles. L'Énoncé de politique de 1990 précise pourtant bien que l'intégration dans un modèle interculturel est un processus qui prend du temps. Les nombreux organismes communautaires voués à l'accueil et l'intégration des nouveaux arrivants peuvent témoigner du succès des pratiques interculturelles lorsqu'elles sont ancrées dans l'intervention et adaptées aux besoins des nouveaux arrivants. Cependant, la rareté des ressources dont ils disposent en limite l'impact.

Peut-on parler d'un modèle lorsqu'on parle de l'intégration des personnes issues de l'immigration au Québec ?

Le Québec privilégie l'intervention institutionnelle comme modèle d'intégration à l'inverse de ce que l'on observe dans le reste du Canada. Ainsi, alors qu'au Québec à peine 10 % des budgets consacrés à l'intégration vont vers le communautaire et les initiatives associatives de terrain, dans les autres provinces, il s'agit d'environ 70% des budgets qui vont dans le réseau communautaire et associatif.

Rappelons que grâce à l'Accord Canada-Québec (fédéral-provincial) sur l'immigration (1991), le Québec dispose d'importants moyens financiers récurrents et généreusement indexés qui lui sont garantis à très long terme par le gouvernement fédéral. Le Québec recevra donc cette année 258,4 millions \$ du Fédéral en guise de compensation dans le cadre de cet accord et encaissera cette année à nouveau environ 70 millions \$ de frais et de taxes de la part des nouveaux arrivants.¹ Le Québec dispose donc d'un revenu annuel garanti de plus de 328 millions \$ destinés aux mesures d'intégration des nouveaux arrivants, et on pourrait s'attendre à ce que des investissements aussi considérables aient des impacts plus tangibles, notamment à ce qui a trait à l'intégration socio-économique des nouveaux arrivants.

Il faut donc se questionner sur la performance du Québec malgré toutes ces ressources et expertises disponibles pour l'intégration des nouveaux arrivants. Le ministère de l'Immigration, celui de l'Emploi et de la Solidarité sociale et le ministère de l'Éducation, les trois principaux acteurs institutionnels responsables des mesures d'intégration et de francisation au Québec englobent environ 90% des sommes consacrées spécifiquement à l'intégration des nouveaux immigrants, soit environ 280 millions \$ par année, avec les résultats peu convaincants que l'on connaît, notamment en matière de taux de chômage et de décrochage scolaire des jeunes nouveaux arrivants.

C'est un fait reconnu que le Québec, à titre de nation disposant d'une politique et d'une infrastructure d'accueil des immigrants, se retrouve dans une situation unique et très enviable, comparativement à nos amis catalans, écossais ou bavares, puisqu'il est maître d'œuvre absolu de ses

¹ Voir en annexe : Tableau sur l'évolution de la compensation financière de l'accord Canada-Québec. TCRI, 2011

politiques d'immigration en matière de sélection et d'intégration sans avoir à assumer le fardeau du contrôle de ses frontières nationales ou celui de déporter ou détenir les personnes en situation irrégulière. Par ailleurs, il peut se fier sur un gouvernement fédéral canadien qui assure l'intégrité des procédures relatives au statut de réfugié, réputées complexes, onéreuses et très sensibles politiquement. Comparé à d'autres pays d'immigration, le Québec est en bonne posture, il joue un rôle exclusivement positif et 'soft' en ayant uniquement à sa charge la sélection et l'intégration qui, en plus, ne lui coûte rien puisque les dépenses en matière d'intégration et de francisation ne génèrent pas de coûts au trésor public québécois.

Comment mettre de l'avant des pratiques gagnantes ?

Nous disposons plus que jamais de données et d'analyses approfondies sur la situation socio-économique des personnes réfugiées et immigrantes arrivées au Québec ces dernières années. Ceci permet d'identifier et de mieux préciser les faiblesses du système et des mécanismes en place lorsqu'il s'agit d'intégrer les nouveaux arrivants, notamment au marché du travail. Le gouvernement du Québec, a récemment créé un certain nombre de programmes et mis en œuvre de nouvelles mesures pour pallier les difficultés et les barrières que vivent les personnes immigrantes et réfugiées au Québec en rapport avec leur intégration sur le marché du travail. Ces nouvelles initiatives gouvernementales sont encourageantes mais les résultats concrets se font toujours attendre.

Pour revenir à mes propos du début annonçant des propositions et des stratégies à envisager, je souhaite porter à votre attention sur ce qui se fait, ou devrait se faire au Québec, en matière d'insertion en emploi, qui est indéniablement la pierre angulaire de toute intégration et le défi auquel font face toutes les nations accueillant des immigrants. Où en sommes-nous au Québec à cet égard ?

Que nous disent les recherches à ce sujet? Globalement, les nouveaux immigrants au Québec affichent un taux de chômage 3 fois supérieur à celui des natifs². Un immigrant peut espérer retrouver un niveau de vie correspondant à celui des natifs après vingt ans d'établissement³. Les écarts de revenus

² Institut de la statistique du Québec, 2009. Le taux de chômage des immigrants de moins de 5 ans est de 22.4% comparativement à un taux de 7.6% pour les natifs.

³ Statistique Canada, Recensement de 2006. Les nouveaux immigrants ont un taux de faible revenu après impôt se situant à 34,1 % comparativement à un taux de 9.7% pour les personnes nées au Canada.

entre les immigrants et les natifs sont démesurés et ont tendance à se creuser⁴. Les immigrants sont surreprésentés chez les bénéficiaires de l'aide sociale⁵. La racialisation de la pauvreté est depuis plusieurs années un phénomène bien réel qui va en s'accroissant⁶. On sait aussi que certains groupes spécifiques, notamment racialisés, sont plus pénalisés que d'autres. Notons également que pour les femmes immigrantes qui représentent près de la moitié du flux migratoire annuel du Québec, il faut toujours rajouter un coefficient négatif à ces données.

Ces faits documentés, analysés et décortiqués sont devenus quasi banals tant ils sont connus de tous depuis une vingtaine d'années. Pourtant, plutôt que de passer à l'action pour inverser la vapeur, nous en sommes encore à réfléchir à des « pistes de solution ». On semble espérer trouver la recette magique sans avoir à repenser nos politiques, nos pratiques et surtout à adapter nos services.

Outre l'important dossier de la reconnaissance des acquis et des compétences qui évolue, certes, mais trop lentement au goût des principaux intéressés, des organismes communautaires spécialisés dans l'intégration en emploi des nouveaux immigrants croient que deux actions concrètes et réalisables immédiatement amélioreraient grandement la capacité du Québec à intégrer les nouveaux immigrants dans leur domaine de compétences : adapter les services de développement de main d'œuvre aux besoins spécifiques des nouveaux immigrants et intervenir auprès des employeurs.

Les besoins spécifiques des nouveaux immigrants dus à la perte de repères engendrée par le processus migratoire ne sont pas compatibles avec les notions de base des services d'intégration au marché du travail. La philosophie qui sous-tend tous les services d'employabilité est l'autonomie, le rôle des organismes qui œuvrent en employabilité étant d'outiller la personne pour qu'elle fasse elle-même sa recherche d'emploi.

Généralement les immigrants sont des personnes très autonomes. En effet, décider de refaire sa vie dans un autre pays nécessite une importante capacité d'autonomie et d'*empowerment*, ainsi qu'une

⁴ Statistique Canada, recensement 2006. L'écart de revenu annuel médian entre les non-immigrants et les immigrants était de 3 721\$ en 2001 et de 5 856\$ en 2005.

⁵ Statistique Canada, Recensement 2001. Les personnes de 15 ans et plus nées hors Canada représentaient 33.1% de la population montréalaise et 52% des prestataires de l'aide sociale.

⁶ Anderson, Johan, Conseil canadien de développement social, 2005, Recensement 2001. À Montréal, le taux de pauvreté des minorités visibles était de 46% et de 24% pour le reste de population.

bonne dose de détermination. Cependant, le fait de se retrouver dans un environnement où les règles du jeu sont différentes, où les codes sont nouveaux et souvent implicites, et où le réseau professionnel est inexistant, nécessite un accompagnement différent et adapté. Les adaptations nécessaires ont été amplement documentées.

Les interventions auprès des employeurs, qui constituent une composante essentielle de l'intégration en emploi, doivent faire partie des pratiques d'intégration professionnelle. D'ailleurs, de nombreuses entreprises manifestent le désir d'être accompagnées pour accueillir et intégrer harmonieusement les nouveaux immigrants dans leur équipe de travail et également pour relever les défis que pose une équipe de travail diversifiée. Or, malgré la pertinence de ces actions et les résultats plus que satisfaisants en termes de rétention en emploi (au-delà de 85%), ce type d'accompagnement personnalisé reste marginal; les normes et la rigidité des programmes gouvernementaux représentent un frein important à un développement dans ce domaine.

Afin de faciliter l'accès des immigrants à un travail dans leur domaine de compétences, il faudrait que les services actuels autorisent l'intervention à double rythme. On sait que pour des raisons de survie, les nouveaux immigrants veulent rapidement travailler, ce qui les amène à occuper des emplois non qualifiés très éloignés de leur domaine de compétences. Les organismes qui les accompagnent pourraient être autorisés à poursuivre leur accompagnement même si ces derniers sont en emploi afin qu'à moyen terme ils puissent avoir accès à des postes correspondant à leurs profils. Cette action permettrait d'augmenter le niveau de vie des personnes immigrantes et de leur famille.

Pourquoi ne serait-il pas possible d'accompagner le nouvel immigrant jusqu'à l'obtention d'un travail dans son domaine de compétences? Pourquoi y a-t-il tant de résistance du côté institutionnel à adapter les programmes et les mesures afin d'en retirer de meilleurs résultats? Il s'agit d'un exemple parmi d'autres qui illustre bien les difficultés vécues sur le terrain en ce qui a trait à l'adaptation des institutions face à l'intégration des nouveaux immigrants. Je reste convaincu que pour faire la différence, il est impératif de mettre en œuvre des actions simples ayant un impact positif, direct et concret.

Perspectives

Après 20 ans d'interculturalisme, disons plutôt virtuel, les institutions québécoises n'ont pas su s'adapter aux nouvelles réalités d'un Québec diversifié et continuent à voir l'immigrant comme étant le problème plutôt que de réaliser les limites des approches et des pratiques qui ont été conçues pour une population homogène, en l'occurrence francophone et blanche. Les gestionnaires de ces institutions sont peu équipés à faire face à l'approche interculturelle, alors qu'ils ont un rôle essentiel à jouer dans l'adaptation des pratiques, les cadres de travail et les règles établies devant favoriser et permettre aux intervenants d'avoir une pratique adaptée. Sur le terrain, on peut observer une grande ouverture à l'adaptation dans les services publics, mais les professionnels (agents des Centre locaux d'emploi, travailleurs sociaux, professeurs, infirmières, éducateurs, etc.) ne se sentent ni soutenus, ni outillés par leurs institutions. Alors que les pratiques communautaires se sont adaptées et ont intégré l'approche interculturelle, celles des institutions ont peu évolué. Le vide politique à cet égard, tant au niveau de l'emploi que de l'éducation ou de la santé et des services sociaux, fait en sorte que les institutions peinent à faire face au défi de la diversité dans lequel la société québécoise est engagée.

Il est grandement temps de mener une véritable évaluation des pratiques d'intégration au Québec ainsi qu'une réflexion en profondeur car nous disposons de tous les ingrédients pour faire mieux : les ressources financières, le pouvoir politique exclusif (face au Canada), l'expertise, l'infrastructure et l'espace.

ANNEXE

Aperçu de l'évolution budgétaire du ministère de l'immigration et des communautés culturelles (MICC) depuis 1998 en matière d'immigration, d'intégration, de francisation et de régionalisation selon les états financiers vérifiés du Gouvernement du Québec et autres rapports gouvernementaux (mis à jour le 11 octobre 2011)

Année financière	Immigrants admis au Québec (par année civile)	Revenus nets du transfert ¹ fédéral pour l'intégration des nouveaux arrivants	Dépenses ² totales du MICC pour la mission immigration, intégration, francisation et communautés culturelles	Soutien financier du MICC à l'action communautaire (inclus dans les dépenses totales du MICC) (PANA/PAD/PRI/PRSOC A)
1998-1999	1998 : 26 509 pers.	101 452 000\$	102 000 000 \$	10 138 755 \$ ³
1999-2000	1999 : 29 214 pers.	102 910 000 \$	100 000 000\$	9 787 012 \$ ³
2000-2001	2000 : 32 502 pers.	104 140 000\$	102 000 000\$	9 382 358 \$ ³
2001-2002	2001 : 37 498 pers.	111 723 000\$	125 000 000\$	9 972 760 \$ ³
2002-2003	2002 : 37 618 pers.	135 734 000\$	129 000 000\$	9 292 187 \$ ³
2003-2004	2003 : 39 500 pers.	164 100 000\$	127 000 000\$	10 370 366 \$ ³
2004-2005	2004 : 44 226 pers.	160 786 000\$	120 000 000\$	10 948 000 \$ ³
2005-2006	2005 : 43 373 pers.	188 353 000\$	116 000 000\$	8 678 612\$ ³
2006-2007	2006 : 44 686 pers.	199 570 000\$	125 000 000\$	11 945 802 \$ ³
2007-2008	2007 : 45 201 pers.	202 364 000\$	132 000 000\$	11 495 797 \$ ³
2008-2009	2008 : 45 264 pers.	218 500 000\$	158 000 000\$*	14 288 334 \$ ³
2009-2010	2009 : 49 489 pers.	232 190 200\$	166 300 000\$	12 955 977 \$ ³
2010-2011	2010 : 53 981 pers.	258 400 000\$	174 500 000\$	16 700 000 \$ (estimations)
2011-2012	2011 : cible entre 52 400 et 55 000 pers.	258 400 000\$ ⁵ (prévisions)	175 000 000 ⁴ \$ (prévisions)	15 000 000 \$ (estimations)

* Effets Bouchard –Taylor

Notes explicatives du tableau:

¹ En vertu de l'Accord Canada-Québec (art. 25), le gouvernement du Québec est tenu, avec la compensation financière du Fédéral :

1. d'assurer l'accueil de tous les résidents permanents et de leur assurer un service de référence aux services compétents susceptibles de répondre à leurs besoins;
2. de conseiller les résidents permanents afin de faciliter et d'accélérer leur adaptation et leur intégration à la société québécoise;
3. d'aider les résidents permanents pour leur première installation sur le territoire québécois;
4. d'aider les résidents permanents à intégrer le marché du travail québécois;
5. de fournir aux résidents permanents les moyens d'apprendre la langue française et de connaître les principales caractéristiques de la société québécoise;
6. de fournir aux résidents permanents dans le besoin une assistance financière temporaire.

² **Dépenses MICC** : Elles incluent également la mission ‘Immigration’ (sélection et activités à l’étranger), l’administration centrale du MICC, les relations interculturelles et la lutte contre le racisme, non couverte par l’accord Canada-Québec.

Le budget total en francisation représente pour 2011-2012 **67,9 M \$** (2010-2011: 67,5 M \$). Le budget global pour les mesures d’accueil et d’intégration, relations interculturelles et lutte contre la discrimination est de **49,1 M \$** (dépenses en 2010-2011 : 54 M \$). Les crédits autorisés pour les dépenses rattachées à l’infrastructure de l’ensemble du MICC et des services administratifs centralisés représentent pour 2011-2012 26,5M \$ (29,7 M \$ en 2010-2011). Le budget du MICC bénéficie toujours d’un réajustement en cours d’année (voir note 4). Sources : Conseil du trésor / Budget de dépenses 2011-2012 et MICC / Rapport annuel de gestion 2010-2011

³ Voir : *État de situation de l’intervention gouvernementale en matière d’action communautaire*, Édition 2009-2010, MESS (ce budget couvre les programmes PANA/PAD/PRI/PRSOCA). La baisse en 2009-2010 résulte de manipulations comptables permettant au MICC d’imputer certaines subventions et dépenses à l’année financière suivante.

⁴ **Budget de dépenses estimées.** NB : un réajustement des crédits (crédit au net) est fait en cours d’année pour le budget ‘immigration’ en fonction des revenus autonomes générés par le MICC. On anticipe à 70 M\$ cette année les revenus provenant des taxes, frais, permis, certificats et autres de la poche des nouveaux immigrants et des réfugiés qui se rajoutent en partie au budget des dépenses autorisées de 146,4 M \$ pour le MICC pour 2011-2012. Entre l’argent de l’Accord et les revenus autonomes, le MICC a généré un total de 329,9 M \$ de revenus en 2010-2011 (279 M \$ en 2009-2010).

La compensation financière annuelle du Fédéral garantie par l’Accord Canada-Québec en matière d’intégration est dorénavant entièrement administrée par le MICC et distribuée aux autres ministères pour leurs activités et mesures d’intégration des nouveaux arrivants, suite à des ententes interministérielles avec le MICC. **Transfert du MICC prévus pour les autres ministères pour 2011-2012 : 165,7 M \$** (176 M \$ en 2010-2011) réparties entre le **MELS (78,5 M \$)**, le **MSSS (12,2 M \$)** et le **MESS (75 M \$)**.

⁵ Prévisions du Fédéral : <http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/media/documents-info/2010/2010-12-07.asp>.



Symposium international sur l'interculturalisme

DIALOGUE QUÉBEC-EUROPE

Montréal

Du 25 au 27 mai 2011

Immigration et intégration : une transition incertaine et fragile

Contribution au chapitre 6 :
L'inclusion économique et sociale

Marie-Thérèse Chicha

Professeure à l'École de relations industrielles
Université de Montréal

Notice biographique

Marie-Thérèse Chicha, (Ph.D. Economics, McGill) est professeure titulaire à l'École de relations industrielles de l'Université de Montréal. Elle agit comme experte en matière de politiques d'égalité auprès du Bureau international du travail (Genève). Elle est chercheure au Centre Immigration et métropoles ainsi qu'au Centre d'études ethniques des universités montréalaises (CÉETUM) et chercheure associée à la Chaire de recherche en immigration, ethnicité et citoyenneté (CRIEC). Elle a été invitée à titre d'experte en politiques d'égalité par divers organismes et gouvernements (France, Danemark, Belgique, Suède, Maroc) ainsi que dans le cadre du programme EQUAL au Portugal et en Ukraine. Elle a été professeure invitée au Centre international de formation de l'Organisation internationale du travail, à Turin en 2007.

Elle a publié notamment : *Le mirage de l'égalité. Les immigrées hautement qualifiées à Montréal*, FCRR, Toronto, 2009; *Genre, migration et déqualification : des trajectoires contrastées. Étude de cas de travailleuses migrantes à Genève*. Cahiers des migrations internationales, no 97, BIT, Genève (avec Eva Deraedt), 2009; *Promouvoir l'équité salariale au moyen de l'évaluation non sexiste des emplois : guide de mise en oeuvre*, BIT, 2008.

Immigration et intégration: une transition incertaine et fragile

Marie-Thérèse Chicha
Université de Montréal

Symposium international sur l'interculturalisme
Dialogue Québec-Europe
27 mai 2011

- **Les données statistiques disponibles sur l'emploi des immigrants mettent en évidence une situation professionnelle défavorable.**
- **La transition entre le pays d'origine et le pays d'accueil semble être , pour plusieurs immigrants, synonyme de précarité de perte de statut professionnel, de déceptions et d'un sentiment d'échec.**

Scolarité et chômage RMR de Montréal, 2006.

	Immigrés	Immigrées	Canadiennes de naissance	Canadiens de naissance
Niveau de scolarité: bacc. ou plus	49,4%	41%	19%	18,7%
Taux de chômage	10,4%	11,9%	5,3%	6%

Une transition qui s'accompagne d'une déqualification

Taux de représentation des diplômés universitaires (professions réglementées) au sein des professions requérant une faible scolarité (DES ou moins) Canada 2006

	IMMIGRÉES				IMMIGRÉS			
	Récentes (5 ans ou moins)		De longue date (10 ans ou plus)		Récents		De longue date	
	1991	2006	1991	2006	1991	2006	1991	2006
Minorité s visibles	45%	44%	29%	34%	26%	31%	16%	24%
Non minorité s visibles	21%	29%	15%	20%	13%	19%	7%	13%

Taux de représentation des diplômés universitaires (**professions réglementées**) au sein des professions requérant une faible scolarité(2006)

	Canadiens de naissance	Immigrés de longue date	Immigrés récents
Femmes			
Droit	6%	26%	36%
Comptabilité	8%	31%	48%
Génie	7%	19%	34%
Médecine	1%	14%	24%
Infirmiers	3%	21%	23%
Hommes			
Droit	4%	21%	40%
Comptabilité	5%	20%	34%
Génie	5%	18%	25%
Médecine	0%	13%	16%
Infirmière	6%	n.d.	n.d.

Un net désavantage salarial

	Immigrés	Immigrées	Canadiennes de naissance	Canadiens de naissance
Écart salarial (QC)	91,8%	68,0%	73,7%	100%

Paradoxe: La grille de sélection du Québec attribue la plus forte pondération à la formation (28 points)

- Les auteurs ont noté plusieurs facteurs qui expliquent les mauvaises transitions
- Une recherche de terrain (Chicha 2009) montre comment se manifeste concrètement la déqualification, au-delà des statistiques et révèle les effets délétères de cette déqualification.

Comment elle se manifeste: des immigrées en chute libre au plan professionnel

Nom d'emprunt	Diplôme du pays d'origine	1er emploi	2ème emploi	3ème emploi	4ème emploi	5ème emploi
Malika	Spécialiste en finances	Vendeuse	Télémarketing	Assistante dans une garderie	Assistante dans une garderie	
Raja	Biologiste	Manœuvre dans une usine	Vendeuse	Femme de ménage		
Irina	Ingénieure	Ouvrière agricole	Femme de ménage	Masseuse	Camelot	
Ariana	Infirmière	Ouvrière agricole	Manœuvre dans une usine	Employée de buanderie	Femme de ménage	Préposée maison d'hébergement
		Femme de ménage	Gardiennne d'enfants	Gardiennne d'enfants		
Élisabeth	Dermatologue	Adjointe administrative dans une garderie	Chargée de cours pour les infirmières auxiliaires	Chargée de cours pour les archivistes médicaux		

Les effets délétères sont de divers ordres:

- % plus élevé d'immigrantes que de natives vivant en dessous du seuil de pauvreté
- Sentiment d'échec et de honte
- Dépression et problèmes de santé
- Problèmes chez les enfants:
 - Désintérêt pour les études
 - Affaiblit leur sentiment d'appartenance
- Pertes pour la société: le Conference Board du Canada (2004) estime que les pertes attribuables à la non reconnaissance des diplômes pour l'ensemble des travailleurs au Canada sont de l'ordre de 4,1 à 5,9 milliards de dollars, dont 74% liés aux travailleurs immigrés

Pourquoi cette déqualification?

Des rigidités institutionnelles qui empêchent d'établir des passerelles vers des emplois correspondant aux qualifications détenues.

- **Ordres professionnels: parcours de combattant pour plusieurs immigrés**
Critères d'admission complexes et manquant de transparence
Coûts élevés en termes de temps et d'argent
- **Institutions d'enseignement: offre très limitée de formation d'appoint**

Une enquête de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec (2010) a révélé que:

- 85 places de résidence (internat) dans les quatre facultés sont restées inoccupées, dont 62 en médecine de famille, alors que 174 médecins étrangers qui avaient pourtant réussi les examens du Collège des médecins du Québec n'ont pas eu accès à la formation leur permettant d'exercer la médecine au Québec.

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec a conclut que:

- *«Les médecins diplômés hors du Canada et des États-Unis font l'objet d'un traitement discriminatoire sur la base de leur origine ethnique dans le cadre du processus menant au programme de formation postdoctorale en médecine au Québec.»*
- *«Aux différentes étapes du processus, ces médecins rencontrent des obstacles qui les désavantagent de façon disproportionnée et qui contribuent à leur exclusion des facultés de médecine .»*

Pourquoi cette déqualification? Un autre facteur déterminant: la discrimination en entreprise

1^{ère} barrière : le recrutement par réseau de connaissances

Pour 70% à 80% des employeurs, elle constitue la principale méthode de recrutement.

2^{ème} barrière : le diplôme étranger: trop élevé ou pas assez. Reflet de préjugés , manque d'informations, crainte du risque et non d'une évaluation rigoureuse de la candidature

3^{ème} barrière: l'expérience de travail ou la quadrature du cercle

L'expérience canadienne est jugée indispensable; l'expérience étrangère est totalement ignorée

Étude de Oreopoulos (2009). 6000 CV fictifs- Toronto

Les candidats immigrés ayant une expérience canadienne avaient 11% plus de chances que ceux qui disposaient d'un CV en tous points comparables, à l'exception de l'expérience canadienne.

Pourquoi cette déqualification? Un autre facteur déterminant: la discrimination en entreprise

4^{ème} barrière: Les comportements et attitudes directement discriminatoires

- Le refus de l'accent étranger
- Le refus du nom étranger
- Des remarques ou des comportements méprisants

Étude de Oreopoulos (2009). 6000 CV fictifs- Toronto

Natifs avec nom à consonance britannique vs natifs avec nom à consonance chinoise, indienne ou pakistanaise: + de 40% de chance de convocation à une entrevue.

Pourquoi cette déqualification? Des politiques d'intégration en emploi insuffisantes.

L'intégration professionnelle des immigrés exige des interventions multiples, cohérentes et soutenues sur une longue période.

Typologie de l'OCDE: politiques de faible intensité en ressources /fortes intensité en ressources.

Politiques de faible intensité en ressources: accueil et accompagnement de 1^{ère} ligne, service d'information sur les professions réglementées, programmes d'employabilité, programmes de gestion de la diversité.

Politiques de forte intensité en ressources: formation d'appoint, stages en entreprise, formation en entreprise, programmes d'accès à l'égalité. Indispensables pour de bonnes transitions

Dilemme budgétaire des gouvernements ayant des cibles élevées d'immigration

Des politiques d'intégration en emploi insuffisantes.

Un exemple de politique intensive en ressources; le programme PRIIME (programme d'aide à l'intégration des immigrants et des minorités visibles en emploi)

But : assurer des transitions positives. Fournir une expérience de travail québécoise dans leur domaine et leur éviter la déqualification; couvrir «le risque» encouru par l'employeur.

Subventions salariales aux entreprises : embauche et maintien d'immigrants ou de membres de minorités visibles dans des emplois correspondant à leur qualifications.

Des politiques d'intégration en emploi insuffisantes.

Co-financement:

L'État: subvention salariale, salaire d'un accompagnateur, frais d'adaptation des outils de travail, de modification des pratiques de ressources humaines.

L'employeur: 50% du salaire.

2236 participants entre 2005 et 2008.

Les données les plus récentes indiquent:

- 937 participants en 2007-2008
- 1008 participants en 2008-2009 = + 71
- 1045 en 2009-2010. = + 37

À comparer avec les objectifs gouvernementaux d'ajout de 750 participants de plus par an.

Peu d'entreprises y participent

En conclusion

Il est nécessaire de considérer l'intégration des immigrants sous l'angle d'une trajectoire qui se déploie dans le temps, dans une situation d'incertitude et de risque.

Les divers acteurs doivent coordonner leurs actions afin de réduire cette incertitude, les multiples obstacles observés et permettre aux immigrants de s'intégrer en toute égalité au Québec.

Chapitre 7

Langue nationale, identité et intégration

Linda Cardinal

L'avenir du français dans un Québec interculturel

Thomas Facchinetti

« Souveraineté politique et intégration interculturelle »
Le cas de la République et canton de Neuchâtel en Suisse



Symposium international sur l'interculturalisme

DIALOGUE QUÉBEC-EUROPE

Montréal

Du 25 au 27 mai 2011

L'avenir du français dans un Québec interculturel

Contribution au chapitre 7 :
Langue nationale, identité et intégration

Linda Cardinal

Professeure à l'École d'études politiques
Université d'Ottawa

Notice biographique

Linda Cardinal est professeure à l'École d'études politiques et titulaire de la Chaire de recherche sur la francophonie et les politiques publiques de l'Université d'Ottawa. Ses recherches portent sur les rapports entre langue et politique, l'action collective des minorités linguistiques, les débats sur l'identité et la citoyenneté au Canada et au Québec et l'histoire des idées au Québec et au Canada francophone. Elle a publié de nombreux articles et dirigé plusieurs ouvrages sur ces thèmes.

Elle a récemment dirigé le numéro spécial de *Politique et Sociétés* sur le thème Minorités, langue et politique (2010) et *Le fédéralisme asymétrique et les minorités linguistiques et nationales* (Prise de parole, 2008). Elle a été présidente de la Société québécoise de science politique de 2008 à 2009. Elle préside le comité Langue et Politique de l'Association internationale de science politique.

L'AVENIR DU FRANÇAIS DANS UN QUÉBEC INTERCULTUREL

INTRODUCTION

Philippe van Parisj (2000) affirme que la pression vers l'anglais favorise les sociétés anglophones sur le marché de l'immigration et soutient que les sociétés non anglophones doivent faire miroiter des avantages irrésistibles pour attirer des immigrants et pour les inciter à apprendre leur langue nationale. Pour sa part, soucieux des effets de la mondialisation sur les langues, Jean Laponce (2007) veut faire renforcer la territorialité des langues minoritaires afin qu'elles puissent demeurer des langues de pouvoir pouvant rivaliser avec l'anglais. La variation van Parisj-Laponce ne laisse pas indifférente. Le Québec, qui comprend une société francophone au sein d'une Amérique majoritairement de langue anglaise, constitue un cas de figure et un laboratoire important pour approfondir la question des rapports entre l'intégration linguistique des immigrants et l'élaboration de politiques linguistiques adaptées à sa réalité. Le problème se pose de façon aiguë à Montréal, où la rivalité avec l'anglais et la présence plus forte d'immigrants crée des pressions importantes sur la capacité d'attraction du français.

Le présent texte a pour intention principale de proposer un état des lieux sur la question des formes de l'action publique dans le domaine de l'intégration linguistique des immigrants au Québec. À la différence de plusieurs chercheurs du Canada anglais (Abu-Laban et Gabriel, 2002) et de l'Europe (De Galember, 2005), il existe peu de travaux au Québec sur les formes de l'action publique dans le domaine de l'intégration linguistique des immigrants, en particulier sur la question des dynamiques politiques qui guident la formulation des politiques publiques, programmes ou mesures. En revanche, le débat normatif et empirique est bien engagé. Trois domaines clés de la recherche font l'objet d'une attention particulière dans ces débats. Le premier domaine est celui des régimes linguistiques. Selon les commentateurs, les tensions entre les régimes linguistiques canadien et québécois minent la capacité du gouvernement québécois à imposer le français comme langue publique commune (Rocher et coll., 2007). Le deuxième domaine a trait à l'interculturalisme. Une part importante de la réflexion sur cette question vise à

montrer la compatibilité du nationalisme québécois avec une approche généreuse de la diversité. Le troisième domaine étudie les comportements linguistiques des immigrants, notamment, sur le marché du travail et à l'école. L'interprétation des données sur ces questions soulève des débats importants sur l'utilité des concepts comme celui de langue publique commune afin de mesurer la réalité de l'intégration.

La question des tensions entre les régimes linguistiques permet un début de réflexion sur les formes de l'action publique dans le domaine de l'intégration linguistique des immigrants. Par contre, le débat est limité par l'absence de travaux empiriques, tant sur l'incidence des politiques publiques sur l'intégration, que sur les enjeux de gouvernance comme le rôle des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux dans la formulation des politiques linguistiques. Partant de ce fait, le texte tentera de poser des jalons en vue d'une plus grande prise en compte de la question de l'action publique dans le domaine de l'intégration linguistique des immigrants. Au préalable, il proposera une synthèse du débat normatif et empirique afin de donner un meilleur aperçu de la situation et d'en préciser les limites au plan de la compréhension. Ensuite, le texte présentera les quelques rares travaux qui peuvent contribuer à étudier la question de l'intégration linguistique des immigrants comme une forme d'action publique. Finalement, il proposera quelques pistes de réflexion afin de faire avancer le débat sur la question.

RÉGIMES LINGUISTIQUES ET IMMIGRATION : UN MONDE DE TENSIONS

Depuis les années 1960, le débat sur la formulation des politiques linguistiques favorables à l'intégration linguistique des immigrants au Québec a été caractérisé par trois moments, le premier étant la mise sur pied de la Commission Parent sur l'avenir de l'enseignement au Québec (1961-1966). Sans porter directement sur le sujet de l'intégration linguistique, la Commission a proposé quelques réflexions sur la question de l'attrait de l'anglais au sein des populations immigrantes (Rocher, 2010). Les commissaires ont, notamment, pris acte de cet attrait et proposé d'approfondir son incidence sur l'avenir du français.

Le deuxième moment a eu lieu en 1967. Mieux connu comme étant la « crise de St Léonard », en écho à la banlieue du même nom dans le Nord de Montréal, il est question, à l'époque, que la Commission scolaire de St Léonard mette fin à toute instruction en anglais ou bilingue dans ses écoles afin de privilégier un enseignement uniquement en français (Corbeil, 2007). Or, une proportion d'Italo-Québécois de la banlieue montréalaise est mécontente de l'intention et réclame l'application du principe de libre choix en matière de langue d'instruction. Des parents italophones ne veulent pas envoyer leurs enfants à l'école française. Ils préfèrent des écoles bilingues ou anglophones, convaincus que l'enseignement de l'anglais donnera de meilleures chances à leurs enfants d'accéder à la reconnaissance sociale. L'argument n'était pas faux. En 1968, la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le bilinguisme découvre que les Canadiens français sont traités comme des êtres inférieurs dans le pays, dont ils se croient pourtant les fondateurs. Comme l'explique Jacques Gosselin (2003 : 3), « les travaux de la Commission révélaient qu'au Québec, au début des années soixante parmi les quatorze groupes ethniques identifiés, les francophones étaient au douzième rang en ce qui a trait au revenu moyen des salariés, soit 8 % sous la moyenne, tandis que ceux d'origine britannique venaient au premier rang, dépassant la moyenne de 42 %. »

Enfin, le troisième moment dans le débat sur l'intégration linguistique des immigrants a eu lieu en 1972 dans le cadre de la Commission Gendron. La Commission a le mandat d'enquêter sur la situation de la langue française et sur les droits linguistiques au Québec. Cette dernière confirme les difficultés de la langue française et le besoin d'une intervention afin de rehausser son statut au Québec. Si le régime linguistique qui se met en place pendant les années soixante n'élimine pas complètement le principe de libre choix, en 1974, l'Assemblée nationale du Québec adopte la Loi sur la langue officielle (Loi 22) et fait du français la langue officielle dans certains secteurs d'activités, incluant la langue de l'enseignement. Cette mesure a eu une incidence importante sur les immigrants vivant au Québec. En 1977, l'adoption de la Charte de la langue française (Loi 101) met fin au régime de libre choix et oblige les immigrants à envoyer leurs enfants à l'école française, sans pour autant exclure l'utilisation des autres langues dans certains milieux. La Loi 101 confirme le statut du français comme langue officielle en

plus de garantir le droit des francophones à une éducation dans leur langue, de se faire servir par le gouvernement en français et de pouvoir travailler en français.

En simplifiant, si le débat sur la langue au Québec repose, en partie, sur la prise de conscience que le français n'est pas une langue de prestige au Canada, il est aujourd'hui acquis que toute intégration des immigrants devra inclure la maîtrise de la langue française. Comme l'explique McAndrew (2002 : 2), grâce à la Loi 101, l'obligation pour les enfants de familles immigrantes de fréquenter l'école francophone est devenue la pierre angulaire de la démarche québécoise dans ce domaine. L'apprentissage du français par les enfants d'immigrants comme par les adultes dans le cadre de cours de formation a été érigé en une condition *sine qua non* à toute intégration réussie. La langue française est ainsi devenue le vecteur principal de la participation réelle des immigrants à la société québécoise. Son apprentissage donne accès à la citoyenneté. Or, pour plusieurs, la rivalité qui caractérise les rapports entre le régime linguistique canadien et le régime québécois a une incidence sur la légitimité du français comme langue publique commune au Québec (Bernard, 2011; Cardinal, 2010; Woerhling, 2010). En reposant sur le principe du libre choix en matière de langues officielles, le régime canadien crée une pression constante sur le régime québécois afin qu'il ne subordonne pas les libertés individuelles aux exigences de sa réalité collective. De fait, lorsque la Loi 101 est adoptée, le gouvernement canadien n'est pas à l'aise avec certaines dispositions concernant l'accès à l'école anglaise au Québec. Si la Loi 101 confirme le droit des Anglo-Québécois à une éducation dans leur langue, elle refuse ce droit aux anglophones du reste du Canada s'installant au Québec. Or, en 1982, lorsque le Parlement canadien adopte la Charte canadienne des droits et libertés, l'article 23 de la nouvelle charte invalide les dispositions de la Loi 101 régissant l'éducation des enfants des anglophones. L'article 23 accorde à tous les anglophones du Canada le droit d'envoyer leurs enfants à l'école anglaise au Québec et non uniquement à ceux qui sont nés au Québec¹. Par ailleurs, le gouvernement du Canada reconnaît l'importance de franciser les immigrants au Québec pour garantir la stabilité au pays et contribuer à la paix linguistique. Il n'exige pas que le gouvernement du Québec rétablisse le libre choix en matière d'instruction pour

¹ Toutes les personnes au Québec ont le droit d'étudier en anglais ou en français au niveau postsecondaire.

les enfants d'immigrants. Toutefois des parents issus de l'immigration ou d'origine québécoise vont, à plusieurs reprises, contester la Loi 101 devant les tribunaux afin d'obtenir le droit d'envoyer leurs enfants à l'école anglaise. Depuis 2005, la Cour suprême du Canada s'est prononcée à trois occasions sur le sujet, dans le cadre des causes *Gosselin*, *Solski* et *Nguyen*. Dans l'arrêt *Gosselin*, la Cour suprême a rejeté le principe de la liberté de choix pour les francophones, jugeant légitime que la Loi 101 prévoie le seul accès à l'école française pour les francophones. Dans l'arrêt *Solski*, par contre, le Cour suprême a jugé qu'un enfant dont la langue maternelle n'est pas l'anglais, mais qui a fait la plus grande partie de sa scolarité dans cette langue avait le droit à une éducation en anglais. À cette occasion, la Cour suprême a précisé que l'évaluation de l'importance de l'anglais dans le parcours scolaire d'un enfant devait se faire à l'aide de critères subjectifs et quantitatifs. Dans l'arrêt *Nguyen*, la Cour suprême a déclaré inconstitutionnelle une disposition de la Loi 101, ajoutée à la loi en 2002, balisant l'accès à l'école anglaise pour ceux qui ne sont pas anglophones. La nouvelle disposition ne tenait pas compte de la scolarité suivie dans une école privée non subventionnée dans l'évaluation de l'admissibilité à l'école anglaise. La Cour suprême accorda une année au gouvernement du Québec pour modifier le texte de la disposition afin de la rendre compatible avec le volet subjectif de l'évaluation de la scolarité antérieure de l'élève. Finalement, en 2010, le gouvernement du Québec a adopté la Loi 103 qui permet aux enfants non anglophones ayant été scolarisés dans une école privée non subventionnée d'accéder à l'école anglaise.

Malgré tous ces changements apportés à la Loi 101, celle-ci demeure un texte de loi fondamental, réaffirmant le pouvoir politique de la majorité francophone et mettant fin à la discrimination envers les francophones. Le régime linguistique canadien continue aussi d'être perçu comme étant nuisible à l'intégration linguistique des immigrants². De

² Pour plusieurs, l'Assemblée nationale du Québec doit se faire plus activiste et rétablir les dispositions de la Loi 101 qui ont été invalidées par la Cour suprême du Canada. Au premier chef, Louis Bernard (2011 : 1) veut que l'Assemblée nationale du Québec « prenne l'initiative d'adopter une résolution modifiant la constitution du Canada afin que le Québec puisse légiférer pour : remettre en vigueur les dispositions de la charte de la langue française qui ont été invalidées par les tribunaux; appliquer la charte de la langue française à toutes les institutions et entreprises privées agissant sur son territoire; et suspendre l'application de l'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés en ce qui concerne les écoles situées au Québec. » Selon Bernard, en redonnant toute sa force à la Loi 101, le Québec pourra non seulement assurer son caractère français comme société d'accueil, mais également renforcer sa capacité d'intégration des nouveaux arrivants (Bernard, 2011 : 2).

fait, l'immigrant est coincé entre l'arbre canadien et l'écorce québécoise. S'il souhaite faire un choix qu'il perçoit comme étant gagnant, soit celui d'envoyer ses enfants à l'école anglaise, il se trouve, malgré lui, en entrer en conflit direct avec les exigences de la Loi 101. Il devient difficile de favoriser l'apprentissage du français lorsque celui-ci n'est plus perçu comme une langue de prestige, malgré 40 ans d'efforts de la part du gouvernement du Québec. Comme le suggère Van Parisj, la popularité de l'anglais crée des conditions peu favorables à l'épanouissement des langues nationales. La solution Laponce, qui stipule le renforcement de la territorialité des langues, n'est pas une garantie de succès. Le discours du libre choix en matière linguistique est loin d'être disparu. Il faut donc trouver des façons inédites de valoriser l'apprentissage des langues nationales. Or, jusqu'à présent, les efforts de valorisation du français ont été beaucoup commentés, mais peu étudiés.

LANGUE ET INTERCULTURALISME : UN NOUVEAU PROJET DE SOCIÉTÉ

Le vocable de l'interculturalisme, qui voit le jour au Québec dans les années 1980, ajoute une nouvelle dimension au débat sur l'intégration linguistique des immigrants, soit celle de la citoyenneté définie à la fois en termes juridiques et sociopolitiques (Rocher *et coll.*, 2007). Ainsi, le projet d'un Québec interculturel constitue une des façons de valoriser le français auprès des immigrants au plan normatif. Il propose une approche généreuse de la diversité susceptible, en retour, d'inciter les immigrants à s'intégrer à la société francophone.

Pierre Anctil parle d'une intégration qui doit porter sur « la rencontre des cultures, leur interpénétration mutuelle et la reconnaissance réciproque de leurs apports respectifs, ce dans les limites d'une rencontre au sein d'une culture civique commune à l'intérieur d'un cadre linguistique francophone » (1996, p. 143). La langue française doit servir d'appui à l'ouverture du Québec au pluralisme et à la diversité. Chez Anctil, l'interculturalisme est un multiculturalisme qui reconnaît la prédominance du français, contrairement à son équivalent canadien, qui est régi par le bilinguisme. Par conséquent, le passage d'un cadre bilingue à un cadre francophone en matière de reconnaissance de la

diversité change tout au chapitre de l'intégration. Le français en tant que langue publique commune agit comme un puissant vecteur d'intégration alors que dans le cadre bilingue canadien, le choix en faveur de l'une ou l'autre des deux langues officielles n'a pas d'effet comparable³. De fait, le Canada n'intègre pas l'apprentissage de la langue au sein d'une approche socioculturelle et délibérative comme cherche à le faire le Québec. Il n'a pas besoin de convaincre les immigrants de parler l'anglais pour réussir leur intégration. Sauf dans certaines régions du pays, comme au Nouveau-Brunswick et en Ontario, il y a peu d'incitatifs pour faire du français une langue publique commune⁴. Par contraste, l'interculturalisme veut favoriser l'adhésion à la valeur culturelle et sociale de la langue au lieu de penser la langue uniquement à des fins utilitaires. L'immigrant est invité à embrasser un projet de société fondé sur la délibération, l'engagement et la responsabilité. À cause de la langue, le Québec demande à l'immigrant de faire un effort qui ne lui est pas imposé avec la même intensité au Canada anglais.

Alain-G. Gagnon et Rafaël Iacovino font aussi de la langue un pôle de convergence et un outil afin de permettre l'exercice de la citoyenneté. Ils définissent le projet interculturel comme une approche qui « cherche avant tout à trouver un équilibre entre les droits individuels et le relativisme culturel mettant l'accent sur la « fusion des horizons » grâce au dialogue et à un accord faisant consensus (Gagnon et Iacovino, 2003, p. 425-426) ». Ils insistent, notamment, sur les notions de dialogue et de consensus. Comme ils l'expliquent, le « but de cette approche est d'atteindre le plus large consensus possible, par le biais de la participation et la délibération entre tous les groupes de la sphère publique en ce qui concerne les limites et les possibilités de l'expression des différences collectives basées sur l'identité en établissant les préalables à toute forme de cohésion sociale et de droits individuels dans un contexte public partagé » (Gagnon et Iacovino, 2003, p. 425-426). Ils font aussi appel à la notion de contrat moral. La notion constitue « un principe intégrateur par lequel les groupes ethnoculturels se voient

³ Pour Kymlicka (2010 : 21), « les questions de bilinguisme, de fédéralisme et de nationalisme québécois n'ont pas encore été clairement abordées dans le cadre du multiculturalisme. »

⁴ Non seulement les immigrants s'assimilent, mais la situation des francophones hors Québec constitue un autre cas de figure du pouvoir d'attraction de l'anglais sur la population. Charles Castonguay (2007) a aussi montré que les immigrants francophones s'installant à l'extérieur du Québec révèlent un fort taux d'assimilation.

conférer plus de pouvoir de participer, dans une langue commune, et de faire leur marque sur les principes de base de la culture publique commune (Gagnon et Iacovino, 2003, p. 425-426).

À la différence d'Ancil, l'idée de contrat moral apparaît comme la pierre angulaire de la démarche de Gagnon et Iacovino. Pour eux, les immigrants ont une obligation s'intégrer à la société québécoise en vue de leur plus grande participation à la culture publique commune. Le dialogue interculturel est ainsi rendu possible par l'adhésion préalable au contrat moral plus qu'envers la langue. Dit autrement, le dialogue n'est pas tant associé à la langue qu'à une conception morale de l'intégration. Gagnon et Iacovino tiennent ici pour acquis que le français est la langue publique commune.

Finalement, Gérard Bouchard accorde le statut le plus important à la langue dans sa définition de l'interculturalisme. Il en fait une matrice, soit la « matrice polyvalente qui admet toute la diversité des stratégies identitaires, toute la variété des investissements symboliques, toute la richesse des héritages, des apports et des inventions. C'est une langue qui se parle désormais à plusieurs voix (Bouchard, 1999 : 2). Plus qu'un cadre ou un moyen, la langue est un lieu d'investissement symbolique et un marqueur identitaire fort et changeant, en partie, grâce à l'apport constant des nouveaux arrivants.

Bouchard utilise aussi l'expression « francophonie nord-américaine » pour caractériser le Québec du point de vue de son identité politique et culturelle. L'expression sert à déterminer le coefficient ethnique acceptable, soit la langue française, et à élargir le cercle de la nation à la pluralité au sein du Québec contemporain. À l'instar d'Ancil, s'il convoque la notion de nation, c'est qu'elle est le cadre civique et culturel dans lequel s'élabore la francophonie nord-américaine.

La valeur de la notion de francophonie nord-américaine est qu'elle sert, grâce à la langue, à instituer, entre les différentes composantes de la société québécoise, une dynamique identitaire fondée sur la communication, l'échange et le métissage. Bouchard n'opère pas de distinction entre langue comme vecteur d'intégration et comme un moyen

de communication. Au contraire, la langue est à la fois l'un et l'autre. Finalement, pour Bouchard, la lutte pour le français doit s'inscrire dans « la perspective large d'une collectivité qui s'est employée à s'affranchir de ses dépendances politiques » afin de lui donner une résonance universelle à laquelle tous peuvent s'identifier.

La notion de polyfrancophonie formulée par Nicholas van Schendel (2001), en s'appuyant sur celle de francophonie nord-américaine, permet de traduire dans le quotidien la réalité de cette langue aux voix multiples au Québec. Le concept de polyfrancophonie renvoie au récit sur la langue. Il puise son inspiration dans le premier manifeste interculturel, *Speak What*, de Marco Micone, paru dans les pages du journal *Le Devoir* en 1989. La polyfrancophonie sert à affirmer la singularité de parole au Québec face à une anglophonie représentée ici comme étant homogénéisatrice et uniformisante. Pour van Schendel (2001 : 195), « [l]e rôle du français compte tenu de sa position minoritaire, consisterait [...] à agir comme instrument de prise de parole pour marquer un point de vue ou prendre une place, et non simplement à montrer un caractère différent ou à exprimer une essence ». La polyfrancophonie dont il perçoit l'existence au Québec marque l'affirmation d'une condition minoritaire ouverte, sujette à un constant réaménagement. Elle « renvoie à la possibilité d'accueillir et d'intégrer progressivement, grâce à l'immigration, d'autres sociolectes; elle se définirait par la possibilité d'innover au niveau de la terminologie et au niveau de certains usages mieux adaptés au mode de vie et à la culture nord-américaine (van Schendel, 2001 : 199) ». Elle « témoigne, à travers l'expression métissée de son langage, d'une pluralité de points de vue [...] du besoin de dire les choses autrement, à la marge du consensus anglophone, en affinité avec les autres paroles minoritaires (van Schendel, 2001 : 199) ». Enfin, pour van Schendel, la langue française est une parole médiatrice. Elle est « en position de réconcilier les rapports entre la majorité canadienne-française et les minorités issues de l'immigration, une anglophonie québécoise, canadienne, nord-américaine majoritaire. Elle orchestre les rapports entre les langues [...] à la grandeur de l'Amérique (van Schendel, 2001 : 199). »

En somme, la langue chez Bouchard et van Schendel constitue une part importante du projet interculturel. Elle est un cadre, comme le souligne Anctil, mais elle

est aussi un projet, celui d'une société qui accueille et qui parle en français différemment afin de mieux faire apparaître une autre façon d'être dans les Amériques. Elle donne lieu à une nouvelle réalité, une polyfrancophonie qui favorise le pluralisme et l'appartenance au Québec, un vecteur important de toute citoyenneté. La notion de polyfrancophonie est aussi porteuse au plan politique, son ambition étant de poursuivre l'affirmation de la spécificité du Québec.

Or, au-delà du débat normatif, l'idée de polyfrancophonie inspire-t-elle le débat sur les politiques d'intégration linguistique des immigrants? Comment les efforts de valorisation du français par les acteurs gouvernements et non gouvernementaux se conjuguent-ils en termes concrets?

L'INTÉGRATION LINGUISTIQUE DES IMMIGRANTS : BILAN DES ÉTUDES EMPIRIQUES

Si le débat normatif sur les politiques linguistiques, tout comme celui sur la langue dans le discours interculturel, sont aussi loin d'être résolus. Les études empiriques sur le comportement linguistique des immigrants sont en effet loin d'être exemptes de controverses. Ce sont les domaines de la sociolinguistique et de la démo-linguistique, en particulier, qui en sont le théâtre. Plus statistique et descriptive, la recherche empirique tente d'isoler les principales variables sociopolitiques et économiques présidant à l'intégration linguistique des immigrants, notamment, sur le marché du travail et dans le milieu scolaire, mais aussi dans les différents lieux de la vie publique et privée (Lapierre Vincent, 2004; Pagé, 2010). Les principaux facteurs contrôlés sont reliés aux caractéristiques personnelles des immigrants (âge à l'immigration, connaissance du français, attributs culturels) et aux catégories d'admission et à la durée de séjour. Il y a aussi les variables liées au contexte de la société d'accueil, soit aux politiques linguistiques, d'immigration, d'intégration et de sélection, au marché du travail, au contexte socio-économique, à l'ouverture de la société d'accueil et à la fragilité géolinguistique ou les difficultés du français et de la Loi 101. Il y a des facteurs reliés au contexte des pays d'origine, soit les pays francotopes. Les écrits sur le comportement

linguistique des immigrants au sein de la vie publique fournissent, pour leur part, des données sur l'utilisation de la langue dans les communications publiques, à l'école, au travail et dans la consommation. Les comportements linguistiques des immigrants sont aussi scrutés dans la vie privée, que l'on pense aux travaux sur la langue parlée à la maison et le choix du lieu de résidence et de langue d'usage. Il existe des données sur la participation civique des immigrants au plan linguistique, sauf que ce domaine est encore en friche comparativement aux autres.

Les travaux sur l'intégration linguistique cherchent à voir si les immigrants parlent le français dans leurs activités, notamment au sein de leurs réseaux sociaux. Ils permettent de faire un certain nombre d'observations et de dégager des tendances générales pour le Québec dans son ensemble. En outre, la région métropolitaine de Montréal (RMR), compte tenu de sa situation particulière, attire surtout l'attention des chercheurs.

En 2010, Pagé et Lamarre ont consolidé les données sur l'intégration linguistique et formulé les principales conclusions suivantes. D'une part, le contexte global de l'intégration des immigrants au Québec est caractérisé par la rivalité entre le français et l'anglais. Les auteurs confirment les appréhensions de van Parisj. D'autre part, « [le] contexte sociolinguistique général ne favorise pas une intégration massive en français (Pagé et Lamarre, 2010 : 2) ». Parmi les données présentées, mentionnons qu'en 2001 et en 2006, la langue de travail des immigrants au Québec est en dessous de la tendance générale. Pour Pagé et Lamarre, en 2001, 64,8 % des travailleurs dans l'île de Montréal utilisent le français au travail (uniquement et principalement)⁵. En 2006, 16 % des immigrants de la Région métropolitaine de recensement (RMR) déclarent travailler principalement en français et 17 % principalement en anglais; 50 % déclarent utiliser les deux langues. Toutefois, chez les immigrants hispanophones, 58 % parlent principalement le français au travail, comparativement aux immigrants de langue maternelle anglaise qui sont 75,1 % à parler l'anglais principalement. Dans l'ensemble, les immigrants de langue latine semblent mieux maîtriser le français.

⁵ Les données présentées dans le texte sont de Pagé et Lamarre (2010).

À l'extérieur du milieu du travail, les données laissent voir une certaine reconnaissance du français comme langue publique commune. Ainsi, 43,5 % des immigrants vivant dans la RMR utilisent le français comme langue de communication publique comparativement à 36 % qui utilisent l'anglais et 20 % qui utilisent les deux langues. Par contraste, dans l'ensemble du Québec, en 2006, 53,2 % des immigrants de langue maternelle anglaise avaient une connaissance du français comparativement à 74,5% des immigrants de langue maternelle tierce. Il y en a 66,9 % qui déclarent pouvoir soutenir une conversation en anglais.

En 2006, 27,5 % des immigrants de la RMR déclarent aussi utiliser le français à la maison comparativement à 17,8 % pour l'anglais et 46 % pour une langue tierce. Pour la cohorte d'immigrants installés au Québec entre 1971 et 1975, 54,2 % ont effectué un transfert en faveur du français comme langue principale comparativement à 68,2 % pour la cohorte de la période de 1986 à 1990. En 2001, dans l'ensemble du Québec, 70 % des immigrants ont effectué un transfert linguistique complet et partiel vers le français. Ce sont 87 % des immigrants d'origine latine qui ont effectué un transfert pour ce qui est de la cohorte de 1995 à 2001. Le français exerce donc un certain pouvoir d'attraction sur les immigrants.

Finalement, les données révèlent que les écoles francophones contiennent plus de 80 % d'élèves de langue maternelle tierce. Dans les collèges francophones, en 2001, 54 % des élèves étaient scolarisés en français comparativement à 64,7 % en 2006-2007. Les élèves de langue maternelle tierce sont aussi un peu plus de 51 % à fréquenter plus tard une université francophone. Pour ce qui est du domaine de la consommation de produits culturels, les immigrants font la lecture de quotidiens francophones de façon prédominante. Entre 1989 et 2004, ils font deux fois plus de sorties à des événements culturels francophones.

Bref, les données existantes sur l'intégration linguistique des immigrants révèlent que le français exerce un certain pouvoir d'attraction sur les immigrants, mais son avance sur l'anglais est faible. On peut faire mieux, comme le suggère Pagé. La mesure du

pouvoir du français constitue toutefois un enjeu important qui influence l'interprétation des données. Deux tendances s'opposent. Dans un « camp », il y a ceux qui font de la question des transferts linguistiques vers le français un indice majeur de la force d'attraction du français et de son pouvoir de devenir une langue publique commune. Ainsi, Charles Castonguay (2003) a consacré une part importante de ses travaux à montrer l'importance des transferts linguistiques pour comprendre le pouvoir d'attraction du français au Québec et au Canada dans son ensemble.

Dans un autre « camp », il y a ceux, comme Pagé (2010 : 24) et plusieurs autres, qui misent sur les données portant sur l'usage public du français. Le paysage linguistique québécois étant de plus en plus polyphonique, il y a lieu de reconnaître que l'utilisation publique des langues peut aussi constituer une donnée importante, notamment dans le contexte montréalais. Pour un grand nombre de travailleurs immigrants, la langue parlée à la maison ne correspond pas à celle qui est utilisée au travail.

La question du français langue publique fait aussi appel à un changement de perspective. Pagé (2010 : 12-13) considère qu'il faut mieux prendre en compte la diversité des profils linguistiques des immigrants afin de donner un portrait plus juste de leur situation et de leurs trajectoires d'intégration. Les personnes peuvent parler le français dans certains contextes où cette langue est prédominante, mais ils sont aussi souvent appelés à travailler dans un cadre bilingue dans des régions du Québec comme en Outaouais alors que d'autres ont choisi de faire leur vie en anglais. Il y a lieu de mieux comprendre les facteurs présidant à ces différentes trajectoires d'intégration.

L'intérêt pour la question de la langue d'usage paraît également plus en lien avec les intentions normatives du projet interculturel. Ce dernier n'appelle pas à l'assimilation des immigrants, mais à leur engagement envers le français comme une langue publique commune⁶. Ainsi, le débat normatif sur l'interculturalisme pourrait avoir contribué à influencer l'orientation de la réflexion sur le pouvoir d'attraction du français. Par contre,

⁶ Richard Ruiz (2010) parle de trans-ethnification pour souligner l'objectif de l'aménagement linguistique aux États-Unis. Au lieu de viser l'assimilation, il suggère que la trans-ethnification permet aux individus appartenant à des groupes minoritaires de conserver leur langue maternelle.

même s'ils ne veulent pas tous se rallier à l'approche de Castonguay, les chercheurs s'entendent aussi pour considérer la question des transferts linguistiques comme un indicateur d'intégration à la différence qu'ils ne souhaitent pas en faire le seul indice.

Ces quelques observations n'épuisent pas l'ensemble des débats sur les données reliées à l'intégration linguistique et à l'analyse du comportement linguistique des immigrants. La recherche sur l'intégration linguistique dans le domaine de la sociolinguistique inspire aussi de nouvelles questions qui s'ajoutent aux enjeux normatifs. Au premier chef, Will Kymlicka (2010 : 21) considère qu'il faudrait analyser de façon plus précise le rôle de la langue (maternelle et seconde) dans le processus d'insertion économique des immigrants au Québec, une question qui fait écho à des idées déjà suggérées par Jean-François Lisée (1999 et 2007). En effet, selon Lisée, un certain maintien des langues maternelles des immigrants serait souhaitable pour le bien-être économique du Québec. L'hypothèse énoncée est que les langues maternelles et secondes peuvent constituer des ressources ou des valeurs ajoutées au plan économique, en plus de contribuer au maintien du caractère cosmopolite de la population québécoise.

Pour sa part, Pagé (2010) souhaite voir plus de travaux effectués sur la question des représentations du français au sein des populations immigrantes. Mentionnons que Helly et van Schendel (2007) ont déjà amorcé des recherches en ce sens. La langue française peut-elle continuer à être associée à une langue identitaire et à celle d'un groupe de personnes qui se sentent menacées? Est-ce véritablement une langue commune? La recherche devrait ici porter sur les représentations subjectives des immigrants. De telles données sur la réalité sociolinguistique des immigrants pourraient aussi contribuer à documenter les écarts entre le projet interculturel et les attentes des immigrants.

L'INTÉGRATION LINGUISTIQUE ET LA FORMULATION DES POLITIQUES PUBLIQUES : QUELQUES CONCLUSIONS ET PISTES DE RÉFLEXION

Malgré l'importance des travaux existants sur l'intégration linguistique des immigrants, une approche plus sociopolitique de l'action dans ce domaine particulier

serait aussi souhaitable. La recherche devrait mieux faire la jonction entre le débat normatif, les analyses empiriques et le contexte politique, institutionnel et administratif au sein duquel l'intervention gouvernementale se déploie. Il importe de plus en plus d'étudier la question des formes de l'action publique dans le domaine de l'intégration linguistique des immigrants au Québec.

Parmi les quelques travaux sur le sujet, mentionnons ceux de Louise Fontaine (1990; 1993), bien qu'ils datent des années 1990, sur l'action étatique du Québec et le ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration. À la même époque, Micheline Labelle et Jacob Lévy (1994) étudient les perceptions des leaders des groupes culturels au Québec eu égard à la politique gouvernementale. Or, ce type d'analyse n'a pas été relayé. Soulignons l'étude pionnière de Marie-Thérèse Chicha et d'Éric Charest (2008) sur les politiques et les enjeux de l'intégration des immigrants sur le marché du travail à Montréal. Chicha et Charest analysent les cadres institutionnels et administratifs de la politique d'intégration en emploi des immigrés ainsi que les programmes du marché du travail. L'étude permet, entre autres, de voir que les programmes d'apprentissage du français sont à faible intensité de ressources. Au plus, ces programmes semblent miser sur une approche utilitaire de la langue au lieu d'une approche de citoyenneté; le dialogue interculturel ne s'en porte pas vraiment mieux.

Dans une thèse de doctorat, la première sur le sujet, Junichiro Koji (2011) a décrit la mise en place de trois réseaux d'acteurs entre 1976 et 1991 et étudié l'influence des idées dominantes sur l'intégration des immigrants sur l'action de ces réseaux. Ainsi, Koji a montré que la gouvernance de la politique d'intégration est passée d'une approche communautaire prônée, à l'époque, par le Parti Québécois à une approche plus individualiste pilotée par la fonction publique. La mise en place des réseaux de politiques publiques dans le domaine de l'immigration a donné lieu, de façon graduelle, à la constitution de réseaux d'action pluralistes dirigés par l'État. La marge de manœuvre des groupes semble de moins en moins importante vers la fin des années 1980, comparativement au début de la mise en œuvre de la politique. Qu'en est-il dans les années 1990 et 2000?

Bien que peu nombreux, ces travaux posent un ensemble de nouvelles questions pour l'étude de l'intégration linguistique des immigrants. Qui sont les acteurs dans le débat sur l'intégration linguistique? Qui sont ceux qui influencent la formulation des politiques et dans quelles conditions ? Comment les réseaux de politiques publiques sont-ils configurés? L'approche gouvernementale québécoise est-elle toujours pluraliste et dirigiste? Favorise-t-elle une gouvernance démocratique de l'intégration linguistique?

De façon plus précise, qui sont les principaux partenaires du gouvernement du Québec dans le domaine de l'intégration linguistique des immigrants? Quels sont les rapports qu'ils entretiennent entre eux? Quelle est leur influence sur la formulation des politiques à l'intention des immigrants? Comment les principaux individus concernés par ces politiques, les immigrants et les groupes de la société civile, sont-ils associés au processus de formulation des politiques? S'ils sont « les porteurs principaux et indispensables » du projet interculturel comme le soutient Michèle Vatz-Laaroussi (2011), sont-ils pleinement reconnus en tant qu'acteurs engagés envers le projet d'une « citoyenneté interculturelle »? Il y a encore loin de la coupe aux lèvres avant que la recherche sur ces questions soit saturée. La compréhension de la question de l'intégration linguistique des immigrants ne peut prétendre être complète sans un portrait plus détaillé des formes de l'action publique dans ce domaine de la politique publique. L'absence de données sur la configuration ou encore la nature des rapports entre les groupes et l'État ne permet pas de faire apparaître le jeu des acteurs dans le domaine de l'intégration linguistique, ni de parler de l'efficacité des politiques au plan de leur gouvernance. Pire, sans une compréhension plus fine des dimensions collectives de l'intégration linguistique, le fardeau de la réussite du projet interculturel continue d'être porté uniquement par les immigrants. Ils sont, pour le moment, les seuls acteurs clairement identifiés dans le jeu de l'intégration.

Les écrits spécialisés foisonnent pourtant de pistes de solutions à privilégier afin de renforcer le pouvoir d'attraction du français sur les immigrants. Les chercheurs s'accordent pour inviter le gouvernement du Québec à rendre plus avantageux l'apprentissage du français aux plans social et économique, mais plusieurs reconnaissent

aussi que la population québécoise a une responsabilité envers l'immigrant. Comme l'explique Pagé (2010 : 35), « l'appartenance au Québec francophone [...] touche la nature des liens sociaux entre Québécois nés ici et immigrants. »

Lisée (1999; 2007) est de ceux qui ont formulé le plus grand nombre de propositions afin de favoriser l'intégration linguistique des immigrants, que l'on pense à sa suggestion de planifier plus rigoureusement l'immigration, de recruter plus de francotropes et d'utiliser les institutions du postsecondaire pour favoriser l'intégration et l'emploi⁷. Il a aussi proposé des mesures d'incitation au bilinguisme, soit de changer l'administration des CÉGEPS afin de permettre que trois quarts de l'enseignement se déroulent en français et un quart en anglais. Par contraste, d'autres, dont Pierre Curzi, anciennement du Parti Québécois, ont proposé d'appliquer la Charte de la langue française aux CÉGEPS, une proposition que le parti a aussi incluse dans son programme politique. Pour sa part, le Conseil supérieur de la langue française a suggéré au gouvernement de ne pas favoriser cette option. Lisée a aussi proposé de renforcer la dualité Europe/Amérique, notamment, en permettant aux jeunes anglophones de souche non canadienne d'aller à l'école anglaise. Finalement, pour plusieurs, le gouvernement fédéral devrait respecter le principe de la prédominance du français afin que le gouvernement du Québec puisse appliquer la Loi 101 aux entreprises sous charte fédérale (Cardinal, 2010). Il devrait constitutionnaliser le principe de la prédominance du français au Québec et ainsi éviter que la politique des langues officielles fasse la promotion de l'anglais au Québec (Richards, 2007). La création d'une citoyenneté québécoise interne au Canada est une autre solution à envisager afin de contribuer à la cohésion sociale et linguistique et concrétiser les attentes de la société québécoise à l'égard de l'interculturalisme (Polèse, 2009; Lisée, 2008).

Chaque proposition mériterait d'être évaluée de façon plus rigoureuse afin de mieux comprendre les raisons expliquant les choix gouvernementaux dans le domaine de l'intégration linguistique. Selon notre hypothèse, l'intégration linguistique des

⁷ Il propose des incitatifs économiques qui servirait à attirer les jeunes et à les inciter à rester au Québec, comme la possibilité de gratuité scolaire avec la possibilité de repayer leur frais de scolarité à partir de la taxation ou en leur imposant une période de douze ans de résidence au Québec.

immigrants est soumise au jeu des acteurs et à des dynamiques politiques, institutionnelles et administratives qui mériteraient d'être mieux comprises. Il nous semble donc des plus urgent de renforcer ce domaine d'études afin de contribuer à éclairer les enjeux et les pistes d'action à privilégier.

RÉFÉRENCES

Abu-Laban, Yasmeen et Christina Gabriel, *Selling Diversity*, Peterborough, Broadview Press, 2002.

Anctil, Pierre, «Défi et gestion de l'immigration internationale au Québec», *Cité*, n° 23, 2005, p. 43-55.

Anctil, Pierre, «La trajectoire interculturelle du Québec : la société distincte vue à travers le prisme de l'immigration», dans André Lapierre, Patricia Smart et Pierre Savard (dirs.), *Langues, cultures et valeurs au Canada à l'aube du XXI^e siècle*, Ottawa, Conseil international d'études canadiennes et Carleton University Press, 1996, p. 133-154.

Bernard, Louis, « D'abord un Québec français! », *Cyberpresse*, le vendredi 11 février 2011, page consulté le 11 mars 2011.

Bouchard, Gérard, *La nation québécoise au futur et au passé*, Montréal, VLB éditeur, 1999.

Cardinal, Linda, « Language policy-making and planning in Québec and in Canada », dans Rudy, Jarrett, Stéphan Gervais et Christopher Kirkey dir.), *Quebec Questions. Quebec Studies for the Twenty First Century*, Oxford, Oxford University Press, 2010, chapitre 13, p. 186-203.

Castonguay, Charles, « La vraie question linguistique : quelle est la force d'attraction réelle du français au Québec? », dans M. Venne (dir.), *L'annuaire du Québec 2004*, Montréal, Fides, 2003, p. 232-252.

Chicha, Marie-Thérèse Chicha et Éric Charest, « L'intégration des immigrants sur le marché du travail à Montréal. Politiques et enjeux », *Choix IRPP*, vol. 14, n° 2, mars 2008, 59 pages.

Corbeil, Jean-Claude, *L'embarras des langues*, Montréal, Québec Amérique, 2007.

Curzi, Pierre, *L'application de la Charte de la langue française au collégial : un prolongement nécessaire. Étude*, Québec, Pierre Curzi, député de Borduas. Porte-parole de l'opposition officielle en matière de langue, 2011.

De Galembert, Claire, « La gestion publique de l'Islam en France et en Allemagne », dans Riva Kastoriano (dir.), *Le code des différences : Allemagne, France et États-Unis*, Paris, Les Presses de Sciences po, 2005, p. 175-202.

Fontaine, Louise, « Immigrants et langue française ou les contours problématique de la communauté nationale au Québec », dans Michael A. Morris (dir.), *Les politiques linguistiques canadiennes*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 85-110.

Gagnon, Alain-G. et Rafaël Iacovino, « Le projet interculturel québécois et l'élargissement des frontières de la citoyenneté », dans Alain-G. Gagnon (dir.), Québec : État et société, tome 2, Montréal, Québec Amérique, 2003, p. 413-438.

Gosselin, Jacques, « La politique linguistique québécoise : perspectives historiques et juridiques », *Union de la Presse francophone*, 8 avril 2003, www.presse-francophone.org, site consulté le 7 mars 2011.

Koji, Junichiro, *Les réseaux d'acteurs et le changement des politiques publiques. Enquête sur la politique québécoise d'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles, 1976-1991*, Ottawa, École d'études politiques, Université d'Ottawa, thèse de doctorat non publiée, 2011.

Kymlicka, Will, *État actuel du multiculturalisme au Canada et thèmes de recherche sur le multiculturalisme canadien, 2008-2010*, Ottawa, Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada, 2010.

Labelle, Micheline et Jacob Lévy, *Ethnicité et enjeux sociaux*, Montréal, Liber, 1994.

Lapierre Vincent, Nicole, *L'intégration linguistique au Québec. Recension des écrits*, Québec, Conseil supérieur de la langue française, 2004.

Laponce, Jean, *La loi de Babel et autres régularités des rapports entre langue et politique*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2007.

Lisée, Jean-François, *Nous*, Montréal, Boréal, 2007.

Lisée, Jean-François, « Invest in Quebec's Uniqueness », *Inroads*, n° 10, 2001, p.167-186.

McAndrew, Marie, *Immigration et diversités à l'école : le débat québécois dans une perspective comparative*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2002.

Pagé, Michel (avec la collaboration de Patricia Lamarre), *L'intégration linguistique des immigrants au Québec, Étude IRPP*, n° 3, février 2010.

Pagé, Michel (avec la coll. de Patricia Lamarre), « L'intégration linguistique des immigrants », Déjeuner-causerie, Institut de recherche en politiques publiques, 9 mars 2010.

Piché, Victor et Liane Bélanger, *Une revue des études québécoises sur les facteurs d'intégration des immigrants*, 1995.

Richards, John, « Breaking the 'Vicious Cycle': A Retrospective and Prospective Examination of Quebec/Canada Relations », dans Michael Murphy (dir.), *Quebec and*

Canada in the New Century: New Dynamics, New Opportunities, Kingston, Institute of Intergovernmental Affairs, 2007, p. 233-254.

Rocher, François, *Guy Rocher. Entretiens*, Montréal, Boréal, 2010.

Rocher, François *et coll.*, *Le concept d'interculturalisme en contexte québécois : généalogie d'un néologisme. Rapport présenté à la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles (CCPARDC)*, Montréal, Centre de recherche sur l'immigration, l'ethnicité et la citoyenneté, UQAM, 2007.

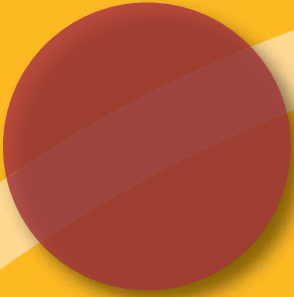
Ruiz, Richard, « L'aménagement linguistique de l'anglais et trans-ethnification aux États-Unis », *Télescope*, automne 2010, p. 96-112.

Van Parijs, Philippe, « The Ground Floor of the World: on the Socio-economic Consequences of Linguistic Globalization », *Revue internationale de science politique*, vol. 21, n° 2, 2000, p. 217-233.

Van Schendel, Nicholas, « Une américanité de la francophonie ? Les perceptions de migrants québécois », dans Daniel Cuccioletta (dir.), *L'américanité et les Amériques*, Sainte-Foy, Éditions de l'iqrc, 2001, p. 193-224.

Vatz-Laaroussi, Michèle, « Qui fait l'interculturel au Québec ? », *Cyberpresse*, mercredi 3 février 2010.

Woehrling, Josée, « Les concepts juridiques mis en œuvre en matière de politique linguistique », *Télescope*, automne 2010, p. 22-38.



Symposium international sur l'interculturalisme

DIALOGUE QUÉBEC-EUROPE

Montréal

Du 25 au 27 mai 2011

Souveraineté politique et intégration interculturelle Le cas de la République et canton de Neuchâtel en Suisse

Contribution au chapitre 7 :
Langue nationale, identité et intégration

Thomas Facchinetti

Délégué cantonal aux étrangers
Chef du service de la cohésion multiculturelle
Chargé de cours à l'Université de Neuchâtel
République et Canton de Neuchâtel – Suisse

Notice biographique

Thomas Facchinetti est Délégué aux étrangers à l'État de Neuchâtel (Suisse), chef du service de la cohésion multiculturelle. Il est né le 18 mai 1961 à Friedrichshafen en République fédérale d'Allemagne. Double nationalité Suisse - Italien. Il a été élu au parlement de la ville de Neuchâtel depuis 1997.

Il a fait ses études à Neuchâtel : formation en sciences sociales (animation socioculturelle, droit, sociologie et psychologie sociale). Ses principales activités professionnelles sont les suivantes : dirigeant d'un mouvement pour la jeunesse, co-fondateur et responsable de Job Service (institution spécialisée dans l'insertion professionnelle des jeunes), délégué cantonal aux étrangers depuis 1990 et chef du service de la cohésion multiculturelle.

Le Délégué aux étrangers assure le lien entre les autorités cantonales et les diverses collectivités étrangères ou multiculturelles ainsi que la direction du service cantonal chargé de l'application de la mission étatique de cohésion multiculturelle par la politique d'intégration des étrangers et de prévention du racisme.

Souveraineté politique et intégration interculturelle. Le cas de la République et canton de Neuchâtel en Suisse

Résumé

Confédération pluriculturelle au centre de l'Europe, la Suisse dispose d'une longue expérience démocratique pour assurer la coexistence de sa population sur une base pluraliste. En Suisse comme en Europe, on assiste ces dernières années à des débats et polémiques assez vifs concernant l'intégration des populations issues de la migration, avec en toile de fond une inquiétude latente concernant leur degré d'adhésion et de loyauté aux principes fondateurs et constitutifs de leurs pays de résidence. Les migrations internationales ne contribuent pas seulement à l'essor économique et social de la Suisse, elles renouvellent aussi en profondeur le visage de sa population, aujourd'hui à la fois plus diversifiée et métissée. Comment assurer une souveraineté politique territoriale dans la diversité et le pluralisme, sans compromettre son unité et sa cohérence interne? Le cas de la République et canton de Neuchâtel illustre un exemple d'intégration interculturelle adossée au renforcement de la citoyenneté.

Souveraineté politique et intégration interculturelle. Le cas de la République et canton de Neuchâtel en Suisse

Introduction

La Suisse, institutionnellement pluriculturelle avec ses quatre langues nationales et son système de reconnaissance des communautés religieuses, confère de nombreuses opportunités de participation politique à la population, que ce soit par les mécanismes de la démocratie représentative ou directe (droits d'initiatives et de référendums populaires), aux niveaux communal (municipal), cantonal (régional) ou national. Dans le modèle institutionnel suisse, en vertu de son système fédéraliste, la Confédération est compétente en matière de politique d'immigration et d'asile alors que les cantons et les communes disposent eux d'une large part de souveraineté politique en ce qui concerne l'intégration des migrants et la cohésion sociale¹. C'est d'ailleurs d'abord dans les villes, dès les années 1960, qu'ont été initiées les premières actions des pouvoirs publics pour soutenir l'intégration des migrants. L'exemple concret de la décision du gouvernement neuchâtelois en 1990, contre l'avis des autorités fédérales, de scolariser officiellement tous les enfants clandestins, en vertu de la souveraineté politique cantonale dans l'éducation publique, illustre cette répartition des compétences et les champs de tensions qui peuvent aussi en résulter.

La République et canton de Neuchâtel est un État politique souverain, d'expression francophone, au sein du système fédéral suisse dont la langue majoritaire est l'allemand avec ses dialectes². Sa population est composée de 25% d'étrangers provenant de plus de 150 pays différents, de 45% de Suisses provenant d'une autre région et de 30% de Neuchâtelois autochtones, dont beaucoup sont d'ailleurs des personnes naturalisées. Les habitants de Neuchâtel sont donc pour la majorité d'entre eux issus des diverses vagues migratoires, anciennes ou récentes.

¹ Manatschal Anita (2011), "Taking Cantonal variations of integration policy seriously – or how to validate international concepts at the subnational comparative level", in *Swiss political Science Review*, Vol. 17(3), 336-357.

² Population résidante selon la langue principale en Suisse en 2000: langues allemandes 65%, langue française 20%, langue italienne 7%, langues romanches 0,5%, *Recensement fédéral de la population (2000)*, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel, Suisse.

Les principaux défis auxquels est confronté Neuchâtel dans le contexte helvétique sont un développement économique soumis à une forte concurrence, un vieillissement de la population plus prononcé que naguère et une représentation politique au niveau national affaiblie par son poids démographique relatif.

Pour assurer son développement économique, social et politique, Neuchâtel mise sur son économie d'exportation, horlogerie et nanotechnologies notamment, et sur l'attractivité de sa qualité de vie, conviviale et ouverte au monde.

C'est dans ce sens que les autorités de la République et canton de Neuchâtel ont voté, en 1996, la première loi sur l'intégration des étrangers en Suisse qui fixe le cadre général des mesures d'intégration interculturelle dans une perspective de cohésion sociale et d'égalité des droits et devoirs. La Constitution neuchâteloise adoptée en 2000 ancre aussi ce principe. C'est donc une culture de la bienvenue qui se met progressivement en place à Neuchâtel.

But et caractéristiques politiques

Le but politique des autorités neuchâteloises est d'assurer la cohésion sociale. L'intégration n'est pas un but en soi mais le moyen de parvenir, en luttant aussi contre le racisme, à davantage de cohésion sociale.

Une caractéristique du canton de Neuchâtel, c'est que les étrangers disposent du droit de vote au niveau communal depuis 1850³. C'est dans la foulée de la révolution de 1848 que le canton de Neuchâtel a accordé le droit de vote, sur le plan communal, aux étrangers établis. Pendant une quarantaine d'années, le droit de vote a été modifié à de nombreuses reprises, c'est ainsi qu'il a été supprimé de 1861 à 1874, puis totalement réintroduit et même complété par le

³ C'est dans la foulée de la révolution de 1848, que le canton de Neuchâtel a accordé le droit de vote, sur le plan communal, aux étrangers établis. Pendant une quarantaine d'années, le droit de vote a été modifié à de nombreuses reprises, c'est ainsi qu'il a été supprimé de 1861 à 1874 puis totalement réintroduit et même complété par le droit d'éligibilité entre 1874 et 1888. A cette dernière date, le droit de vote fut maintenu, mais l'éligibilité limitée à certaines commissions, en particulier les commissions scolaires. Thierry Christ, *Le statut des étrangers dans le canton de Neuchâtel au XIXe siècle*. Bureau du délégué aux étrangers, 1998, La Chaux-de-Fonds, Suisse.

droit d'éligibilité entre 1874 et 1888. À cette dernière date, le droit de vote fut maintenu, mais l'éligibilité limitée à certaines commissions, en particulier les commissions scolaires.

Il faut relever qu'au début du 19^{ème} siècle, la figure de l'étranger n'est pas la même qu'aujourd'hui. L'étranger alors, c'est le non-Neuchâtelois: un Allemand, un Français ou un Suisse d'un autre canton.

Aujourd'hui, les étrangers peuvent voter aux niveaux local et régional. Ils peuvent aussi être élus à toutes les autorités législatives et exécutives locales. Ils peuvent donc devenir président ou maire d'une ville. Certains siègent d'ailleurs déjà dans un législatif ou un exécutif communal après avoir été élus.

Le principe de laïcité est une autre caractéristique majeure de la République et canton de Neuchâtel. Elle vise à assurer une fonction de régulation intégrative, au sein de l'espace public étatisé⁴, de la pluralité des expressions de la liberté religieuse. L'État est laïc non pas parce qu'il interdit dans l'espace public les expressions de la liberté religieuse, mais parce qu'il les intègre et les circonscrit dans des limites fixées, en veillant à l'ordre public, à la paix confessionnelle, au respect de la pluralité religieuse et de la neutralité confessionnelle des pouvoirs publics et de l'administration. C'est l'État, en tant que structure d'organisation politique, qui est soumis au principe de la laïcité et c'est lui, par son administration et ses fonctionnaires, dans l'exercice de leurs tâches publiques, qui doit en assurer l'application. Par contre, les citoyens ou les personnes qui vivent sur un territoire où s'exerce la souveraineté d'un tel État laïc ne sont pas soumis, dans leurs relations aux pouvoirs publics, aux règles de la laïcité.

Le principe de base est la liberté d'expression religieuse; l'interdit, l'exception (en cas de contrainte, de prosélytisme, de perturbation de l'ordre public ou de motifs de décence, entre autres). Un exemple de transposition pratique : la liberté des élèves, sous certaines conditions, de

⁴ Par espace public étatisé, nous définissons des domaines qui, de façon prépondérante, ressortissent à l'État et l'incarne directement (justice, police, armée, administration publique et, selon la prégnance de l'étatisation, l'école obligatoire, les cimetières, les hôpitaux, les écoles supérieures ou professionnelles, etc.). Le degré d'étatisation et de laïcisation de ces domaines a historiquement beaucoup varié sous l'effet de la sécularisation de la société et de l'évolution des conceptions politiques dominantes concernant le rôle de l'État.

porter des signes distinctifs religieux à l'école⁵ et, a contrario, l'exigence de laïcité pour les enseignants⁶.

La stratégie d'intégration interculturelle s'adosse au renforcement de la citoyenneté laïque neuchâteloise et de la participation civique des populations issues des migrations.

Au final, ce qui est visé c'est une large participation citoyenne à la définition de l'avenir de la République et canton de Neuchâtel, dans le respect du pluralisme des formes d'adhésion aux fondements de sa souveraineté politique.

Priorités d'action

Dans l'optique neuchâteloise, l'intégration des migrants désigne un processus d'adaptation et de convergence mutuelles, aux niveaux individuel et collectif, des populations autochtones et issues de la migration. Elle implique la participation à la vie économique, sociale, culturelle et politique. Il ne s'agit pas d'un alignement unilatéral des nouveaux venus à une sorte de "moule helvétique" qui nierait les racines et références identitaires multiples des populations en présence, mais d'un ajustement réciproque et permanent des uns et des autres. Le cadre étant balisé par les droits humains fondamentaux et les principes démocratiques et constitutionnels en vigueur. Dans ce domaine très sensible de la vie en commun de populations provenant d'horizons passablement diversifiés, les équilibres et la cohésion sociale ne sont jamais définitifs et il faut veiller en permanence à les renouveler.

Neuchâtel a fixé trois priorités d'action :

1. L'intégration professionnelle, c'est important que chacun puisse trouver du travail ou une activité économique pour vivre de manière indépendante.

⁵ Voir ATC neuchâtelois, du 25 juin 1999, dans la cause relative à l'autorisation du port du foulard islamique par une élève à l'école communale.

⁶ Voir ATF, du 12 novembre 1997, dans la cause relative à l'interdiction faite à une enseignante d'une école publique genevoise de porter un foulard islamique.

Pour promouvoir l'intégration professionnelle, l'autorité cantonale donne l'exemple de non-discrimination à l'embauche en ouvrant la fonction de policier aussi aux étrangers qui n'ont pas la nationalité suisse ou encore en recrutant des cadres issus de la migration pour des postes de hauts fonctionnaires.

2. L'intégration des générations. Les migrants sont plutôt jeunes et il est préférable de soutenir rapidement leur intégration pour qu'ils trouvent leur place dans la société avec les autres jeunes. Le canton est favorable à la formation professionnelle des sans-papiers.
3. L'intégration civique est une dimension incontournable.

Neuchâtel souhaite systématiquement la bienvenue aux nouveaux arrivants qui viennent s'y installer par un message officiel de l'autorité politique, une réception conviviale avec les membres des autorités et une panoplie de prestations personnalisées favorisant l'insertion immédiate, telle que des cours de langue. Ce programme d'accueil est complété par la remise personnelle d'une Charte de la citoyenneté, avec déclaration signée de réception, à tous les nouveaux arrivants, Suisses ou étrangers, dans le but d'explicitier d'emblée quels sont les fondements et principes essentiels qui président au « vivre-ensemble ». Ce qui signifie, par exemple, que si chacun a un droit fondamental à la liberté de la langue, donc de s'exprimer dans la langue de son choix, il y a aussi une exigence civique de responsabilité personnelle à maîtriser la langue officielle afin de participer aux débats publics.

L'action du canton de Neuchâtel vise à permettre aux personnes migrantes de participer pleinement à leur société de résidence. Une grande attention est vouée à donner directement la parole aux populations migrantes, dans les médias et les espaces publics notamment.

La promotion de la langue française s'inscrit dans cette approche de participation civique et civile. La maîtrise du français, langue officielle de Neuchâtel, est un des moyens importants pour les non-francophones de participer pleinement à la vie sociale et publique. L'enjeu de l'apprentissage de la langue française n'est pas placé dans une perspective idéologique

d'assimilation niant les identités singulières mais dans celle d'une intégration interculturelle qui valorise le plurilinguisme et la cohésion sociale.

La ligne de conduite directrice est de promouvoir l'intégration et la prévention du racisme selon une approche libérale et sociale fondée sur la responsabilité conjointe de l'État et des individus. Les mesures fondées sur la liberté et la responsabilité individuelle, comme pour l'apprentissage de la langue française, sont privilégiées par rapport à l'obligation imposée par l'État, même si cette dernière n'est pas exclue dans certaines situations spécifiques.

Neuchâtel encourage donc l'intégration interculturelle plutôt que l'assimilation. Selon cette optique, la grande variété de provenance des habitants du canton de Neuchâtel n'empêche nullement qu'ils y prennent racines et qu'une nouvelle patrie s'ajoute à celle de leurs origines.

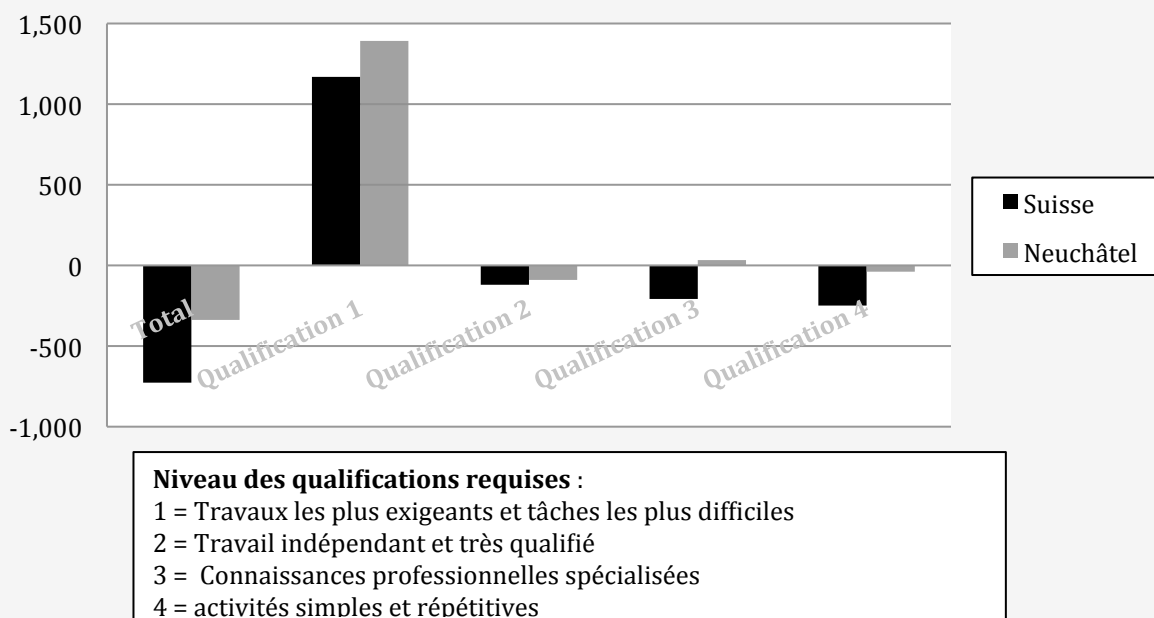
Quels effets?

Les effets des politiques publiques ne sont pas toujours aisés à mesurer, notamment lorsqu'il s'agit de saisir des dynamiques sociétales très complexes telles que la cohésion sociale et ses dimensions aussi multiples que souvent paradoxales. Sur la base de quelques indicateurs extraits d'un système plus vaste de monitoring de données en rapport avec la mesure des effets des politiques d'intégration, les quelques constats intéressants suivants peuvent être établis :

- Le principe fondamental de l'égalité et sa concrétisation notamment dans le droit de vote influence aussi les acteurs économiques. Les salaires dans le canton de Neuchâtel sont très proches entre les personnes de nationalité suisse et celles de nationalités étrangères, notamment dans les professions peu qualifiées⁷. Dans les métiers très qualifiés, les migrants gagnent même plus que les ressortissants nationaux suisses! (voir aussi figure 1 en annexe).

⁷ L'analyse comparative des salaires mensuels médians entre personnes suisses et étrangères dans le canton de Neuchâtel et au niveau national, constitue également une indication sur l'égalité en matière salariale de ces deux populations. En 2008, le salaire mensuel médian des étrangers travaillant dans le secteur privé (toutes qualifications confondues), tant en Suisse que dans le canton de Neuchâtel, est inférieur à celui perçu par les travailleurs helvétiques de, respectivement, 727 francs et 338 francs de moins. De fait, l'écart de salaire observé entre travailleurs suisses et étrangers pour l'ensemble du secteur privé est plus prononcé en Suisse que dans le canton de Neuchâtel. Concernant les niveaux de qualification, le salaire médian des étrangers de niveau de qualification 2 et 4 est inférieur à celui des Suisses dans le canton de Neuchâtel. En effet, les étrangers neuchâtelois gagnent respectivement 90 francs

Différentiel de salaire mensuel brut médian dans le secteur privé, entre travailleurs suisses et étrangers, canton de Neuchâtel et Suisse, 2008



- Dans la ville de Neuchâtel, autre exemple, 32% des élus au parlement local sont nés à l'étranger⁸. Cela indique que l'ouverture du système démocratique aux personnes issues de la migration fonctionne et que celles-ci s'y investissent (voir figure 2 en annexe). À noter aussi qu'aux dernières élections locales, toutes les listes électorales de l'ensemble du spectre politique comportaient des candidats et candidates de nationalités étrangères.
- L'analyse des votations populaires sur les thèmes de la migration et des étrangers, de l'intégration ou de la naturalisation, de l'ouverture de la Suisse à l'Europe ou au monde indiquent

(Q2) et 39 francs (Q4) de moins mensuellement par rapport aux travailleurs suisses. En revanche, leur salaire est supérieur à celui des autochtones pour les qualifications 1 et 3 (respectivement +1'392 francs et +33 francs). Pour ce qui est de la situation en Suisse, seuls les étrangers de qualification 1 ont un salaire médian supérieur à celui des Suisses (soit +1'169 francs mensuellement), pour les autres qualifications les travailleurs étrangers sont moins payés que les autochtones (Q2 : -120 francs, Q3 : -208 francs et Q4 : -242 francs). Source: *Office cantonale des statistiques*, Département de l'économie, Neuchâtel, 2008.

⁸ Analyse du Service de la cohésion multiculturelle (COSM) sur la base des lieux de naissance des personnes siégeant en mai 2010 aux Conseils généraux (parlement local) des villes prises en considération, État de Neuchâtel / COSM, La Chaux-de-Fonds-Neuchâtel, Suisse.

régulièrement une position majoritaire de réelle ouverture ou éventuellement une fermeture moins marquée qu'au plan national⁹.

Ainsi la population neuchâteloise a voté en faveur des minarets islamiques et à contre-courant de la tendance nationale lors d'un référendum, en 2009, où une nette majorité de la population suisse, contre l'avis du gouvernement et du parlement, a décidé de modifier la constitution nationale pour interdire la construction de minarets, symboles visibles et inscrits dans la pierre de la présence de la religion islamique en Suisse. Le résultat de cette votation populaire a évidemment choqué les communautés musulmanes, surpris de nombreux observateurs et provoqué des réactions d'indignation au niveau international.

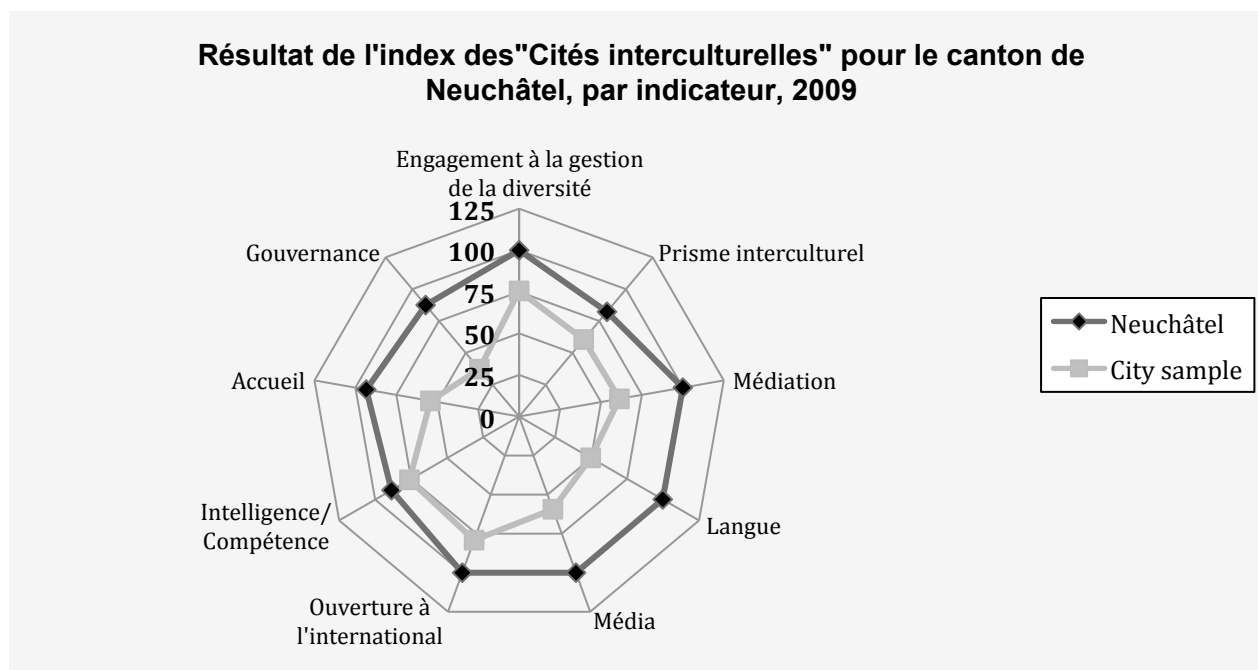
Il est intéressant de relever cependant que dans les principales villes ou cantons suisses qui ont développé depuis longtemps une politique d'intégration interculturelle, comme à Neuchâtel, c'est au contraire une position majoritaire d'ouverture et d'acceptation des minarets qui s'est exprimée lors de cette votation populaire. Toutefois, la décision nationale s'applique sur tout le territoire et les autorités locales ne peuvent y déroger.

Ce net mouvement de fermeture au niveau national n'a cependant pas contaminé toute la Suisse et, au niveau local, on a pu assister au contraire à des ouvertures sur d'autres sujets liés à la présence des populations musulmanes. Dans la République et canton de Neuchâtel, des innovations importantes ont vu le jour dans les six mois qui ont suivi le rejet national des minarets : les parlements des trois principales villes, sur proposition de leurs autorités exécutives, ont accepté à une très nette majorité de répondre favorablement aux demandes des communautés musulmanes concernant la création d'un emplacement spécifique pour l'enterrement de leurs défunts dans les cimetières publics. Il s'agissait là d'une revendication majeure des associations islamiques qui faisait l'objet d'une négociation depuis plusieurs années.

⁹ Sur les votes prônant l'ouverture et la tolérance vis-à-vis de l'étranger, le canton de Neuchâtel obtient régulièrement des résultats plus favorables qu'au niveau national. Les objets soumis en votation fédérale proposant des restrictions ou fermetures à l'encontre de l'étranger récoltent, eux, des scores moins élevés dans le canton de Neuchâtel qu'au niveau national, ce qui démontre une retenue à une politique de fermeture et d'intolérance de la part de la population neuchâteloise. Source: État de Neuchâtel – Service de la cohésion multiculturelle (COSM) (2010), *Rapport quadriennal sur la politique d'intégration et de prévention du racisme*, COSM, La Chaux-de-Fonds – Neuchâtel, Suisse.

L'intégration interculturelle renforce l'ouverture du canton aux migrants et au monde. Une année après le rejet national des minarets, les trois premières Miss Fête des vendanges 2010 qui ont été élues sont des jeunes filles immigrées provenant de pays musulmans. Miss Fête des vendanges se dit d'ailleurs croyante musulmane. Ce qui est intéressant, c'est que ces jeunes filles ont pu choisir librement leur mode vie. Sans renier leurs origines et le respect de leurs convictions ou croyances personnelles, elles se permettent de défiler en maillot de bain plutôt qu'en voile intégral à la fête des vendanges où l'on célèbre la culture du vin. À noter aussi que ces transgressions de l'orthodoxie islamique classique n'ont suscité des centres islamiques de la région aucune critique publique à l'égard de ces jeunes femmes.

- Neuchâtel figure en tête du classement européen du Conseil de l'Europe et de la Commission européenne en ce qui concerne sa politique d'intégration interculturelle¹⁰ (voir aussi figure 3 en annexe).



L'approche neuchâteloise d'intégration interculturelle, plutôt que de favoriser l'assimilation, s'appuie fortement sur le principe républicain de la citoyenneté en donnant la parole et du pouvoir aux migrants. La participation politique des personnes issues des migrations agit comme un

¹⁰ Le canton de Neuchâtel participe depuis 2007 à un programme pilote mené conjointement par le Conseil de l'Europe et la Commission européenne intitulé "Cités interculturelles", dont le but est de développer des modèles de politiques publiques concernant la "Gouvernance de la diversité culturelle".

catalyseur qui permet progressivement aux personnes issues des migrations de trouver leur place à part entière dans la société.

La grande variété de provenance des habitants du canton de Neuchâtel n'empêche nullement qu'ils y prennent racines et qu'une nouvelle patrie s'ajoute à celle de leurs origines.

C'est l'orientation sur les effets au niveau de la cohésion sociale qui déterminent les mesures d'intégration interculturelle du canton de Neuchâtel et non pas une approche idéologique ou un effet d'image publique.

Conclusion

Réussir à vivre ensemble en bonne intelligence, au sein d'un espace commun de vie et sur un même territoire, est une préoccupation majeure et un défi permanent des sociétés humaines.

Les autorités neuchâteloises, comme d'autres, se sont engagées depuis plusieurs années pour mettre en œuvre à long terme une politique publique de cohésion sociale dans la perspective d'une égale dignité et accès au bien-être de chaque personne. Une authentique souveraineté des unités politiques suppose non seulement une large participation des citoyens et citoyennes établis mais aussi l'intégration interculturelle des nouvelles personnes immigrées. Les vents contraires de la xénophobie et du racisme rendent sans cesse saillant l'importance de la tolérance pour l'essor des sociétés pluralistes.

Comme le disait Albert Einstein: *"Il est plus facile de briser le noyau atomique, qu'un préjugé"*.

Annexe

Figure 1 : Salaire médian brut en 2008, selon la qualification et la nationalité, Canton de Neuchâtel

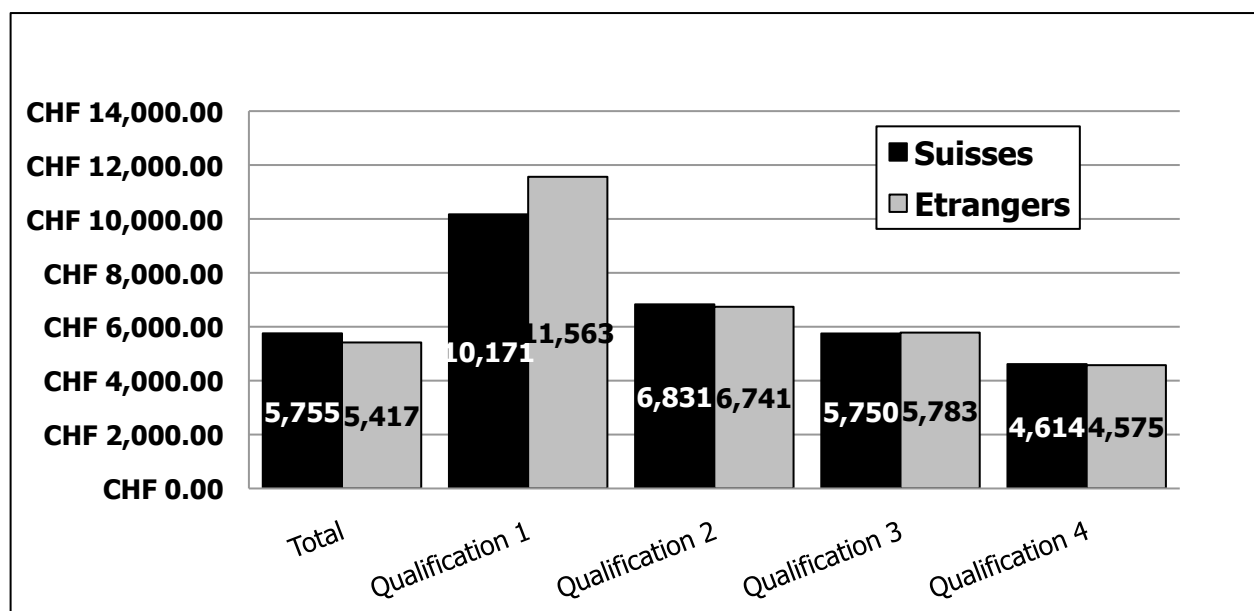


Figure 2 : Personnes élues au parlement local, selon leur lieu de naissance, Canton de Neuchâtel

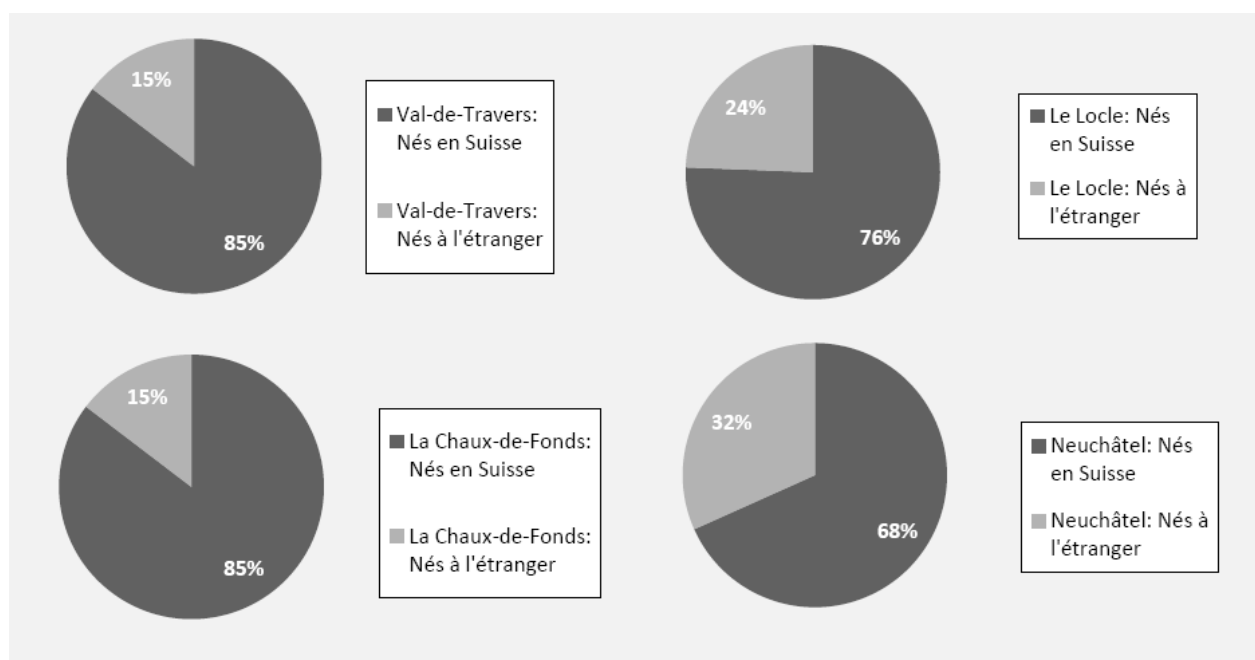
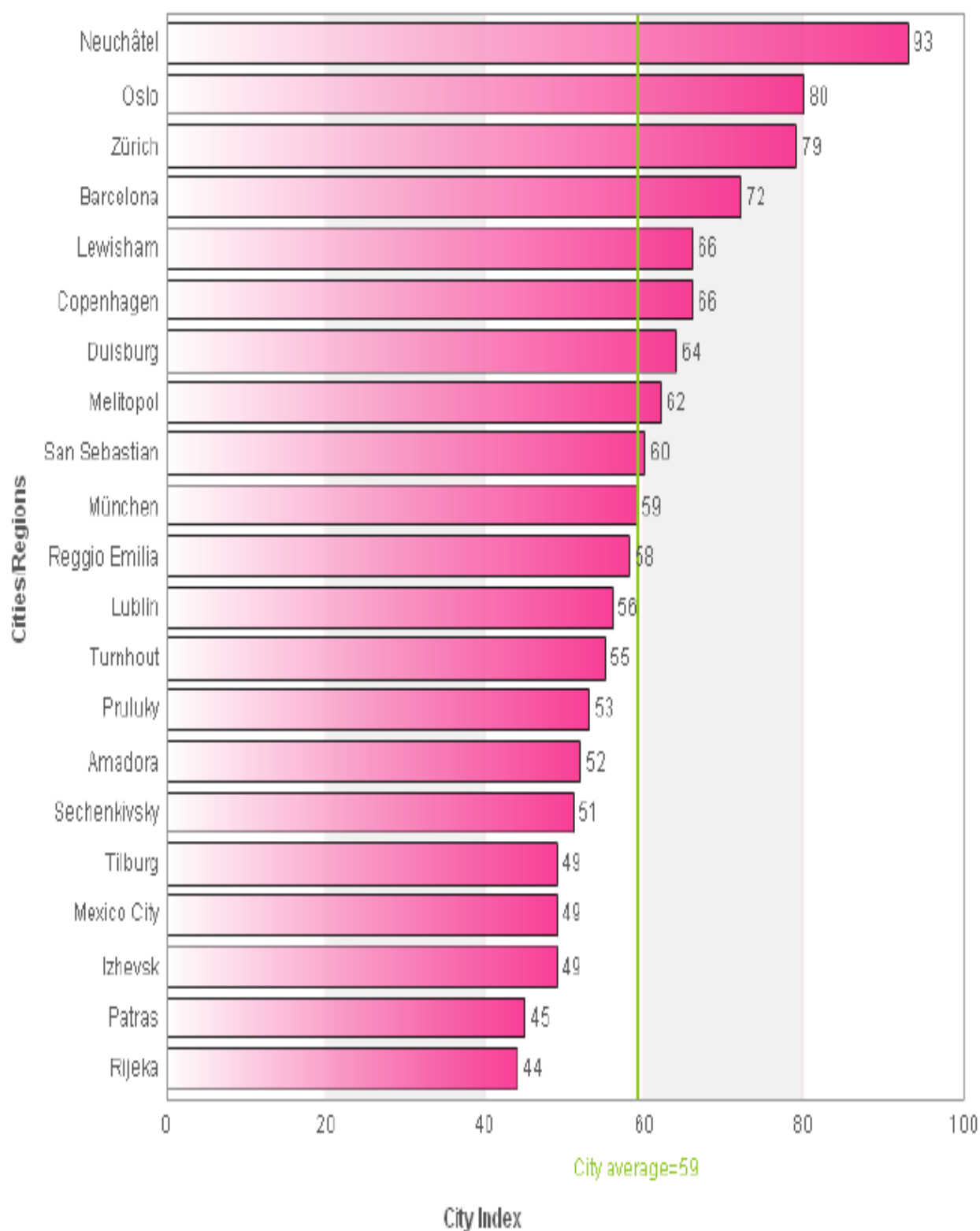


Figure 3 : Index des politiques publiques d'intégration interculturelle du Conseil de l'Europe



Chapitre 8

Interculturalisme : perspectives, directions pour l'avenir

Micheline Labelle et François Rocher

Les limites indépasseables de l'interculturalisme
en contexte canadien : un chemin semé d'embûches

Bergman Fleury

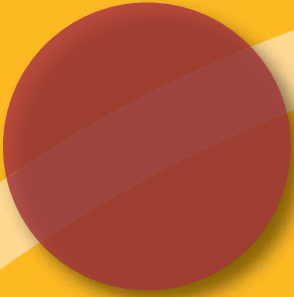
Interculturalisme et perspectives de l'éducation
à mieux vivre ensemble

Nicole Girard

Le pari moderne et civique du multiculturalisme canadien

Peter Leuprecht

Le dialogue interculturel, indispensable dans une société pluriculturelle.
Regards croisés Canada/Québec – Europe



Symposium international sur l'interculturalisme

DIALOGUE QUÉBEC-EUROPE

Montréal

Du 25 au 27 mai 2011

Les limites indépassables de l'interculturalisme en contexte canadien : un chemin semé d'embûches

Contribution au chapitre 8 :
Interculturalisme : perspectives, directions pour l'avenir



Micheline Labelle

Professeure titulaire, Département de sociologie,
Titulaire de la Chaire de recherche en immigration,
ethnicité et citoyenneté (CRIEC),
Université du Québec à Montréal

François Rocher

Professeur titulaire, École d'études politiques à l'Université d'Ottawa
Membre de la Chaire de recherche en immigration,
ethnicité et citoyenneté (CRIEC),
Université du Québec à Montréal

Notices biographiques

Micheline Labelle est professeure titulaire au département de sociologie de l'Université du Québec à Montréal et titulaire de la Chaire de recherche en immigration, ethnicité et citoyenneté (CRIEC) et de l'Observatoire international sur le racisme et les discriminations. La CRIEC est membre de la Commission canadienne de l'UNESCO.

Ses recherches portent notamment sur les politiques d'immigration et d'aménagement de la diversité (multiculturalisme, interculturalisme), le nationalisme québécois et les processus de racisation. Elle a récemment publié *Contestation transnationale, diversité et citoyenneté dans l'espace québécois* (avec F. Rocher, 2004), *Le devoir de mémoire et les politiques du pardon* (avec R. Antonius et G. Leroux, 2005), *Immigration et multiculturalisme : les associations arabo-musulmanes face à l'État canadien et québécois* (avec F. Rocher et R. Antonius, 2009) et *Racisme et antiracisme au Québec. Discours et déclinaisons* (2010). Elle a réalisé des études dans le cadre de la Coalition internationale des villes contre le racisme pour l'UNESCO.

Elle a été membre du Conseil des relations interculturelles du Québec (2002-2004) et du conseil d'administration de l'Association internationale des études québécoises (2003 à 2009).

François Rocher est professeur titulaire et directeur de l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa. Il fut aussi, pendant plus de quinze ans, professeur à l'université Carleton où il a également dirigé l'École d'études canadiennes (School of Canadian Studies). Ses travaux portent sur les grandes problématiques qui sous-tendent la dynamique politique canadienne, notamment la question constitutionnelle, les rapports Québec-Canada, le fédéralisme canadien, les politiques de gestion de la diversité ethnoculturelle et les manifestations sociopolitiques du nationalisme québécois.

Il vient de faire paraître *Guy Rocher. Entretiens* (2010) et est coauteur (avec M. Labelle et R. Antonius) d'*Immigration, diversité et sécurité: les associations arabo-*

musulmanes face à l'État au Québec et au Canada (2009). Il a également codirigé plusieurs volumes, dont *Essential Readings in Canadian Government and Politics* (2010) (avec P.H. Russell, D. Thompson et L.A. White); *Politics in North America. Redefining Continental Relations* (2007) (avec Y. Abu-Laban, R. Jhappan); *Contestation transnationale, diversité et citoyenneté dans l'espace québécois* (2004) (avec M. Labelle); et *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies* (2003) (avec A.-G. Gagnon et M. Guibernau).

Résumé

Dans cette communication, nous tenterons de décomposer la notion d'interculturalisme selon ses différentes facettes et nous en préciserons notre compréhension. Nous rappellerons les différences entre l'interculturalisme québécois et le multiculturalisme canadien. Toutefois, ces différences doivent être tempérées par la manière dont les tribunaux canadiens ont fait référence à la notion de multiculturalisme. Si certains éléments pourraient faire l'objet de « politiques publiques », nous soulignerons certaines limites de l'interculturalisme dans un contexte où cette perspective ne peut être que subordonnée au modèle canadien. En conclusion, nous proposerons néanmoins quelques pistes permettant de renforcer, bien qu'imparfaitement, l'approche québécoise.

Les limites indépassables de l'interculturalisme en contexte canadien : un chemin semé d'embûches

Introduction. Les enjeux définitionnels

Il n'existe pas de compréhension partagée au sujet de la notion d'interculturalisme. Cela n'est pas étonnant et s'explique en partie par le fait que, comme la plupart des concepts en sciences sociales, la réalité qu'elle recouvre diffère en fonction des producteurs de sens : chercheurs, acteurs sociaux et politiques. La notion d'interculturalisme affiche une certaine profondeur historique. Le terme apparaît dans le contexte européen et québécois au cours des années 1970. Au Québec, on parle d'adaptation institutionnelle à la diversité ethnoculturelle depuis les années 1980, ce qui suppose des interventions à deux niveaux : un niveau interne qui renvoie à la mise en œuvre de mesures devant assurer la représentativité du personnel par le biais des programmes d'accès à l'égalité en emploi (volet des ressources humaines), et un niveau externe qui concerne l'équité dans la prestation des services (volet services à la clientèle). Déjà, à l'époque, on visait à circonscrire le contenu de trois concepts essentiels : la culture publique commune, les accommodements raisonnables et les arrangements facultatifs. La formation interculturelle dans les organisations devait soutenir la mise en œuvre de l'adaptation institutionnelle à la diversité. Ainsi, l'*Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration* (Québec, 1990) faisait grand cas de rapprochement interculturel, de formation interculturelle et de culture publique commune, leitmotiv qu'on retrouvera également dans la récente politique *La diversité : une valeur ajoutée. Politique gouvernementale pour favoriser la participation de tous à l'essor du Québec* (Québec, 2008a et b).

Quant aux diverses perspectives théoriques de l'interculturalisme, européennes ou nord-américaines, elles ont ceci en commun : elles souscrivent à la nécessaire prise en compte de la diversité ethnoculturelle au dialogue et au respect de la différence, dans les limites de valeurs publiques « constitutives et opérationnelles » des États-nations, pour

employer l'expression de Bikhu Parekh, un théoricien critique du multiculturalisme (2006).

Le défi est évidemment de savoir comment traduire cela aujourd'hui en politiques publiques et en interventions sur le terrain.

1. Ce que n'est pas l'interculturalisme

Il peut être tentant de placer sous le chapeau de l'interculturalisme l'ensemble des politiques publiques qui traitent, d'une manière ou d'une autre, des enjeux liés à la diversité. Pourtant, les États ont tous, à des degrés divers, adopté des politiques visant à contrer les manifestations de racisme, à favoriser l'intégration en emploi des individus issus de l'immigration, à inciter à l'apprentissage d'une langue commune, à offrir des services adaptés en fonction de la diversité des clientèles, etc. D'entrée de jeu, soulignons que bon nombre de politiques publiques concernant les besoins spécifiques des nouveaux arrivants ou des minorités racisées d'implantation ancienne ne doivent pas être classées sous le chapeau de l'interculturalisme (ou du multiculturalisme)¹. Ainsi, les interventions de l'État en matière d'intégration économique, d'accès aux services publics (éducation, santé, logement, etc.), de lutte contre le racisme ne relèvent pas de l'interculturalisme. En somme, l'interculturalisme n'est pas un modèle global d'intégration, mais se situe à un autre niveau.

Soulignons également que la définition d'intégration elle-même suscite des débats théoriques et politiques depuis des décennies. Les spécialistes se sont attachés à en préciser les diverses dimensions; leurs rapports, leurs contradictions, leur dynamique évolutive, la validité des indicateurs qui servent de mesure, etc. (Rumbault, 1997; Dewitte, 1999; Geisser, 2005). À titre d'illustration, rappelons que l'on peut être intégré sur le plan économique en occupant un emploi à la hauteur de ses qualifications, sans

¹ Il existe des tentatives de classer les pays en fonction d'indicateurs se rapportant au « multiculturalisme » appliqués à l'ensemble des démocraties occidentales. Ainsi, des pays qui ne se sont jamais désignés comme « multiculturels » - comme la France, la Grèce, l'Italie, la Norvège, les États-Unis - se voient tout de même classés selon les indicateurs retenus pour constituer ces index. À titre d'exemple, consulter le *Multiculturalism Policy Index* développé par des chercheurs de l'Université Queen's de Kingston (On) : <http://www.queensu.ca/mcp/index.html>.

l'être sur le plan politique, en n'étant pas détenteur de la citoyenneté juridique ou en refusant de voter. On peut être intégré sur les plans économique et politique sans l'être ou sans vouloir l'être sur le plan culturel, à défaut d'adhésion aux mœurs de la société d'accueil, ou compte-tenu de l'écart observé entre les valeurs prônées et la réalité des comportements. On peut l'être sur le plan linguistique sans l'être sur toutes les autres dimensions. La discussion sur la validité de l'interprétation des indicateurs classiques d'intégration, dans le domaine de la sociologie de l'immigration, porte aujourd'hui sur les paradoxes de l'intégration (Labelle et al, 2007) et va à l'encontre aussi bien des théories classiques de l'assimilation linéaire (*straight assimilation theory*) que des élaborations récentes (et méthodologiquement douteuses) du philosophe Will Kymlicka, constamment à la recherche de « preuves du multiculturalisme » (Kymlicka, 1998; Canada, 2010).

L'interculturalisme, comme le multiculturalisme, est une notion polysémique qui recouvre des niveaux d'analyse différents. En premier lieu, elle réfère à une philosophie politique de contestation des postulats classiques de l'appartenance à l'État-nation, lesquels reposent sur l'idéologie de l'assimilation. Deuxièmement, elle recouvre un ensemble de dispositifs politiques et institutionnels visant l'aménagement de la diversité ethnoculturelle. À un troisième niveau, elle renvoie à l'idée simple de rapprochement entre les citoyens par le biais d'activités sociales qui se basent trop souvent sur une représentation stéréotypée des cultures.

En somme, lier politiques publiques et interculturalisme au quotidien impose d'opérer des distinctions importantes. Trop souvent, les intellectuels et les praticiens confondent et télescopent ces niveaux d'analyse.

Aux deux premiers niveaux qui nous intéressent ici, l'interculturalisme est associé à une philosophie ou à une idéologie politique propre au Québec qui demande par ailleurs à être précisée quant à son inscription éventuelle dans une politique publique. Mais le Québec ne fait pas cavalier seul.

2. Ce qu'est l'interculturalisme – et quelques pièges à éviter

Ainsi, pour le Conseil de l'Europe, « le dialogue interculturel [...] sert, d'une part, à prévenir les clivages ethniques, religieux, linguistiques et culturels. Il nous permet, d'autre part, d'avancer ensemble et de reconnaître nos différentes identités de manière constructive et démocratique, sur la base de valeurs universelles partagées » (Conseil de l'Europe, 2008, p. 4). Ce dialogue s'inscrit en faux par rapport au modèle assimilationniste ou communautariste. En d'autres termes, l'interculturalisme renvoie, pour l'essentiel, à la représentation qu'une société privilégie à l'endroit de la diversité ethnoculturelle. Il s'agit d'un méta discours, s'inscrivant dans l'ordre symbolique, qui devrait informer l'ensemble des politiques publiques concernant les enjeux liés à la diversité ethnoculturelle, permettre de les jauger et de les évaluer à la lumière des objectifs recherchés : reconnaître les différences tout en ne les enfermant pas; et favoriser les rapprochements tout en insistant sur les dénominateurs communs. C'est pourquoi il faut éviter de voir les réalités liées à la pluralité de la société à travers la seule dualité opposant minorités et majorité, ou encore à partir du « principe de préséance ad hoc de la majorité » mis de l'avant par le sociologue et historien Gérard Bouchard (2010).

Deux enjeux majeurs nous semblent particulièrement saillants: 1) celui de l'interprétation de la culture sous-tendant les diverses visions de l'interculturalisme? 2) celui de la vision privilégiée du dialogue interculturel? Le principal danger dans une approche dite interculturelle se trouve dans l'étymologie même du terme utilisé, soit l'assignation identitaire des individus et des groupes selon des présupposés culturels et le rabattement d'un modèle global d'intégration sur la culture et l'interculturalisme comme nous l'avons souligné ailleurs.

Il nous semble essentiel de resituer l'intervention étatique en fonction d'un horizon politique de citoyenneté partagée, de favoriser une conception de la communauté politique marquée par le souci affirmé de lutter contre toute forme de domination. L'interculturalisme se présente donc comme un idéal à atteindre plutôt que comme un

état de fait, et comme l'un des éléments d'orientation visant un ensemble de politiques publiques sur lesquelles on reviendra en conclusion.

3. Les limites indépassables de l'interculturalisme dans le contexte canadien

Avant la tenue de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles en 2007, nous avons rédigé un rapport sur la généalogie du concept d'interculturalisme au Québec, *Le concept d'interculturalisme en contexte québécois: généalogie d'un néologisme*, dans lequel nous avons conclu qu'«aucun texte officiel ne l'établit *explicitement* comme modèle de gestion des rapports interculturels (même si ses éléments constitutifs ont été bien mis en place depuis plusieurs années)» (Rocher, Labelle et al., 2007; Rocher et Labelle, 2010).

Dans les documents gouvernementaux étudiés, l'interculturalisme renvoie à une notion vaguement et variablement évoquée. On parle de dialogue interculturel; de rapprochement interculturel; de rapprochement entre la majorité francophone et les diverses communautés; d'éducation interculturelle; de respect mutuel entre tous les groupes; d'échange interculturel ou intercommunautaire; de réciprocité; de culture publique commune ; de culture civique commune.

Cela n'empêche pas plusieurs d'affirmer haut et fort que l'idéologie de l'interculturalisme caractérise le modèle québécois. Toutefois, l'interculturalisme a rencontré son lot de détracteurs. Certains dénoncent le postulat culturaliste qui accorde une influence déterminante à la culture sur les attitudes et les comportements sans prendre suffisamment en considération la structure socio-économique et les rapports inégalitaires constitutifs de la société. D'autres s'en prennent à l'édification d'un régime pluraliste ayant comme conséquence de nier la préséance du groupe majoritaire ou de souscrire au relativisme culturel.

Un autre problème tient au fait que la notion d'interculturalisme représente un élément distinctif de l'aménagement de la diversité au Québec par opposition à la

politique canadienne du multiculturalisme. Depuis longtemps, un effort de différenciation a été consenti, mais il n'est pas formalisé.

En dépit du flou artistique entourant cette notion, plusieurs analystes et observateurs n'ont pas manqué de noter que l'approche québécoise se distinguait fort peu du multiculturalisme canadien. Certains soutiennent que les deux orientations politiques convergent plus qu'elles ne divergent, sur les points suivants: la reconnaissance de la nature pluraliste du Canada et du Québec; un rapport comparable au pluralisme linguistique; le rejet de l'assimilation; l'égalité et la participation civique, etc. L'on admet que si le multiculturalisme a été critiqué à titre de politique communautariste ayant pour effet de « ghettoïser » la société canadienne, il a par contre évolué avec le temps.

Or, si les objectifs peuvent être identiques sous bien des aspects, il n'en demeure pas moins que les deux idéologies politiques peuvent diverger sur l'une de ses dimensions centrales et structurantes. Cette dimension est celle de l'identification explicite de la société au sein de laquelle la reconnaissance du pluralisme se déploie et des conditions qui y sont associées.

D'une certaine manière, sinon d'une manière certaine, la promotion que fait le gouvernement fédéral du caractère bilingue et multiculturel du Canada court-circuite les orientations québécoises. La politique canadienne du multiculturalisme vise le renforcement du sentiment d'appartenance au Canada et la valorisation de la citoyenneté canadienne, alors que l'interculturalisme québécois, qui a aussi pour objectif la protection des minorités, vise à promouvoir les valeurs québécoises (en dépit de la confusion qui règne dans ce domaine), à susciter le sentiment d'appartenance au Québec et la promotion de la langue officielle du Québec, et ceci, en l'absence d'une citoyenneté québécoise clairement affirmée.

La question n'est pas de savoir si les individus peuvent avoir des identités multiples et complémentaires. Ainsi, dans le contexte actuel, on ne saurait nier le fait

que beaucoup de Québécois, quelles que soient leurs origines, puissent se définir à la fois comme Québécois et Canadiens, étant plus l'un ou l'autre, à des degrés divers. Toutefois, l'affirmation du caractère central de la langue française, comme langue publique commune, est sapée par la politique canadienne du bilinguisme et sa confirmation par les tribunaux (Woehrling, 2008).

En somme, il n'est pas inutile de rappeler que le débat sur l'interculturalisme québécois est grandement déterminé par l'enjeu irrésolu portant sur le statut de la société d'accueil, à savoir le jeu des tensions et des rapports de force entre le Canada et le Québec. Deux modèles ou idéologies d'aménagement de la diversité ethnoculturelle sont en présence et se font concurrence au sein de la fédération canadienne. Ces stratégies sont source de confusion au sein de la société québécoise et font obstacle à une prise en compte de la diversité conséquente par l'État du Québec et à une représentation de la citoyenneté québécoise qui soit à la fois territoriale et pluraliste. À cet égard, on comprendra que la force symbolique du multiculturalisme tient moins au fait qu'il sert à décrire le caractère pluriel de la démographie canadienne, qu'à affirmer haut et fort, de manière non équivoque, l'importance accordée au respect de la diversité au sein de la société canadienne soucieuse de sa propre cohésion sociale et politique. Il s'agit d'un conflit fondamental qui porte sur l'allégeance attendue des citoyens, sur l'identification de la *polis* au sein de laquelle se réalise le rapprochement et où le dialogue interculturel prend place.

À cet égard, les tribunaux canadiens ont en quelque sorte reconnu dans plusieurs arrêts la valeur intrinsèque du multiculturalisme telle qu'enchâssée dans la Constitution canadienne de 1982. Dès 1985, dans une affaire portant sur la *Loi sur le dimanche*,² la Cour suprême invoquait l'article 27 de la constitution pour contester l'observance universelle du jour de repos, qui ne concordait « guère avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens ». La Cour mentionnait qu'une « majorité [...], ou l'État à sa demande, ne peut [...] Imposer sa propre conception de ce qui est bon et vrai aux citoyens qui ne partagent pas le même point de

² R. c. Big M Drug Mart Ltd., [1985] 1 R.C.S. 295.

vue», et ce au nom de la protection contre la tyrannie de la majorité. Dans une autre affaire, en 1986, la Cour insistait sur «le respect de chaque culture [...] dans les institutions sociales et politiques qui favorisent la participation des particuliers et des groupes dans la société ».³

Pour sa part, le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* de 1998, qui de manière créative énonce les quatre principes constitutionnels au cœur du régime politique canadien (fédéralisme, primauté du droit, démocratie, respect des minorités) ne reconnaît pas la diversité que représente le Québec comme l'un d'entre eux, mais énonce par ailleurs le principe du respect des droits de la personne et des minorités. Même les tribunaux québécois ont incorporé le principe du multiculturalisme dans leurs arrêts. En 2002, la Cour supérieure du Québec rappelait que « le multiculturalisme, les croyances religieuses diverses, la laïcisation de plusieurs institutions témoignent de l'ouverture de la société canadienne. L'État doit s'assurer du respect de chaque citoyen mais aucun groupe ne peut imposer ses valeurs ou définir une institution civile ».⁴ D'ailleurs, sans se réclamer du multiculturalisme, ni de l'interculturalisme d'ailleurs, l'article 43 de la Charte québécoise des droits de la personne, en phase avec les conventions internationales, précise que « Les personnes appartenant à des minorités ethniques ont le droit de maintenir et de faire progresser leur propre vie culturelle avec les autres membres de leur groupe ». En somme, l'État n'a pas à transmettre les valeurs de la majorité au nom du respect du patrimoine multiculturel ou, plus largement, du respect des droits de la personne.

La tension entre multiculturalisme et interculturalisme ne loge pas à l'enseigne de la protection des droits individuels, ni dans la reconnaissance de la diversité ethnoculturelle, mais plutôt dans l'incapacité de se dégager d'une interprétation qui favorise l'adhésion à une identité canadienne indifférenciée. L'interculturalisme québécois vise donc à contrer le « développement séparé » des groupes ethnoculturels et à favoriser une citoyenneté québécoise partagée. Toutefois, en fonction du principe du

³ La Reine c. Jones, [1986] 2 R.C.S. 284.

⁴ Hendricks c. Québec (Procureur général), [2002] R.J.Q. 250, par. 164.

respect des libertés fondamentales, il est possible qu'un groupe ou qu'un individu ne veuille pas participer au dialogue ni apprécier le contenu de la culture des autres groupes ou individus. De la même manière, une société qui accepte le principe de la primauté du droit reconnaît la possibilité qu'il y ait coexistence de valeurs et des normes différentes, plutôt qu'une participation à la formation d'une identité commune. Néanmoins, du point de vue de la perception et de la représentation de la société d'accueil, l'affirmation de l'interculturalisme envoie un message fort à l'endroit du cadre référentiel dans lequel la diversité ethnoculturelle doit se déployer.

Conclusion

Dans le contexte actuel, l'interculturalisme québécois ne pourra jamais être autre chose qu'une variante du multiculturalisme canadien – à moins que le Québec contrôle totalement le champ de l'intégration et fasse adopter (ce qui ne se fera jamais) un amendement à la Constitution précisant que le multiculturalisme ne s'applique pas au Québec. Dans les faits et dans le contexte actuel, l'interculturalisme ne peut être que subordonné au modèle canadien.

Par ailleurs, le rapprochement et le dialogue interculturel, tout comme l'identité nationale, ne peuvent être prescrits par la loi, ce que rappelle le Conseil de l'Europe : « il doit rester une invitation ouverte à mettre en œuvre des principes fondamentaux [...] et à appliquer, de manière flexible, les différentes recommandations » (Conseil de l'Europe, 2008, p. 4).

Le Québec dispose d'un capital d'énoncés et de politiques publiques qui se fondent sur les principes suivants : les droits de la personne, la démocratie, la primauté du droit, le pluralisme, le français comme langue officielle, la laïcité, l'égalité des hommes et des femmes, le respect des droits des minorités et des nations autochtones, somme toute un corpus assez stable indépendamment des gouvernements au pouvoir (voir, entre autres, Québec 2008a).

Dans notre rapport pour la Commission Bouchard-Taylor, nous recommandions que l'État québécois en fasse une loi, un énoncé de principe ou une déclaration (voir aussi *Fonder l'avenir*, p. 269) comparable à la *Déclaration du gouvernement du Québec sur les relations interethniques et interraciales*, adoptée en 1986. Dans le contexte actuel, il semblerait plus approprié que l'Assemblée nationale du Québec adopte une déclaration politique qui pourrait prendre la forme d'une résolution, précisant enfin ce que l'État québécois entend par interculturelisme, notamment en insistant sur le fait que ce principe rejette toute idée de pureté culturelle, prenne en compte le fait que la culture renvoie à des systèmes de significations et de représentations complexes et en transformation constante et que toutes sont traversées par des divisions internes. Il apparaît en effet essentiel que l'État québécois précise de manière non équivoque la façon dont il reconnaît la diversité ethnoculturelle.

D'autre part, une telle déclaration pourrait préciser que le dialogue interculturel ne peut s'appliquer à toute pratique culturelle, ce que plusieurs théoriciens du multiculturalisme eux-mêmes ont mis en évidence. Le dialogue culturel est complexe et il doit donc exposer les points de division et de dissension, les conflits ouverts entre les divers segments de la population et ne pas être réduit à l'opposition majorité/minorités (Benhabib, 2002; Labelle et Dionne, 2011). Ce serait le début du commencement d'une véritable intégration des principes de l'interculturalisme dans la mise en place de politiques publiques visant, plus largement, la reconnaissance et l'aménagement de la diversité ethnoculturelle.

Finalement, le contexte de subordination auquel nous faisons allusion plus haut empêche aussi l'État québécois d'adopter un ensemble de politiques distinctes et cohérentes, permettant de coordonner des politiques d'immigration et de frontières, d'accueil et d'intégration des nouveaux arrivants, d'intégration en emploi, d'antiracisme et de citoyenneté. Penser l'interculturalisme comme principe intégrateur et structurant, sans prendre la mesure des contraintes politiques inhérentes à la dépendance politique, c'est refuser de trancher le nœud gordien qui étouffe l'objectif de rapprochement et de dialogue et empêche sa pleine réalisation.

Références

- Benhabib, S. (2002). *The Claims of Cultures*, Princeton, Princeton University Press.
- Bouchard, G. (2010). « Laïcité. La voie québécoise de l'interculturalisme », dans J.-F. Plamondon et A. de Vaucher (dir.), *Les enjeux du pluralisme. L'actualité du modèle québécois*, Pendragon, Centro interuniversitario di studi quebecchesi.
- Canada, Citoyenneté et Immigration (2010). *État actuel du multiculturalisme au Canada et thèmes de recherche sur le multiculturalisme canadien 2008-2010*. Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada
- Conseil de l'Europe (2008). [Livre blanc sur le dialogue interculturel. Vivre ensemble dans l'égalité](#), Strasbourg, 72 p.
- Dewitte P. (dir.) (1999). *Immigration et intégration. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte.
- Geisser V. (2005). «L'intégration républicaine : Réflexion sur une problématique post-coloniale», dans P. Blanchard, N. Bancel et S. Lemaire (dir.) (2006). *Culture post-coloniale, 1961-2006, traces et mémoires coloniales en France*, Paris, Éditions Autrement, p.145-164.
- Kymlicka W. (1998). *Finding our Way. Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*, Toronto, Oxford University Press.
- Labelle, M., Dionne, X. (2011). *Les fondements théoriques de l'interculturalisme*, Montréal, Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles.
- Labelle, M. Field, A.-M., Icart, J.-C. (2007). *Les dimensions d'intégration des immigrants, des minorités ethnoculturelles et des groupes racisés au Québec*, Montréal, Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, août, 145 p.
- Parekh, B. (2006). *Rethinking Multiculturalism. Cultural Diversity and Political Theory*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Québec (1986). *Déclaration du gouvernement du Québec sur les relations interethniques et interraciales*, le 10 décembre.
<http://www.quebecinterculturel.gouv.qc.ca/fr/lutte-discrimination/declaration-relations.html> (consulté le 31 mai 2011).
- Québec, ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (2008a). *La diversité : une valeur ajoutée. Politique gouvernementale pour favoriser la participation*

de tous à l'essor du Québec, Montréal, Direction des affaires publiques et des communications du Ministère de l'immigration et des communautés culturelles.

Québec, ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (2008b). *La diversité : une valeur ajoutée. Plan d'action gouvernemental pour favoriser la participation de tous à l'essor du Québec. 2008-2013*, Montréal, Direction des affaires publiques et des communications du Ministère de l'immigration et des communautés culturelles.

Québec. Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration (MCCI) (1990). *Au Québec pour bâtir ensemble. Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, Montréal, Direction des communications

Rocher F., Labelle M. (2010). « L'interculturalisme comme modèle d'aménagement de la diversité: Compréhension et incompréhension dans l'espace public québécois », dans B. Gagnon (dir.), *La diversité québécoise en débat: Bouchard, Taylor et les autres*, Montréal, Québec-Amérique, p. 179-203.

Rocher, F., M. Labelle, A.-M. Fiel et J.-C. Icart (2007). *Le concept d'interculturalisme en contexte québécois : généalogie d'un néologisme*, Rapport présenté à la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, 63 p.

Rumbault, R. G. (1997). « Paradoxes and Orthodoxies of Assimilation », *Sociological Perspectives*, vol. 40, no. 3, p. 483-511.

Woehrling, J. (2008). « La Charte de la langue française : les ajustements juridiques », dans P. Georgeault et M. Plourde (dir.), *Le français au Québec : 400 ans d'histoire et de vie*, Montréal, Fides, p. 354-360.



Symposium international sur l'interculturalisme

DIALOGUE QUÉBEC-EUROPE

Montréal

Du 25 au 27 mai 2011

Interculturalisme et perspectives de l'éducation à mieux vivre ensemble

Contribution au chapitre 8 :
Interculturalisme : perspectives,
directions pour l'avenir

Bergman Fleury

Spécialiste en sciences de l'éducation

Notice biographique

Bergman Fleury est spécialiste en sciences de l'éducation. Pendant longtemps il a oeuvré dans l'enseignement et la formation de personnel scolaire et de gestionnaires, notamment à la Commission scolaire de Montréal, où il a été responsable de divers dossiers dans le domaine de l'éducation et des relations interculturelles et du plurilinguisme. Ses contributions à plusieurs recherches universitaires ont particulièrement concerné la réussite de jeunes issus des minorités ethnoculturelles. Il a été président du «Comité consultatif sur l'intégration et l'accommodement raisonnable» créé par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) du Québec. Rendu public en novembre 2007, son rapport intitulé «Une école québécoise inclusive : dialogue, valeurs et repères communs» a permis de fournir aux gestionnaires du système scolaire un cadre institutionnel favorisant une meilleure prise en compte de la diversité culturelle et l'intégration des élèves de toutes origines. Ce rapport a également proposé un modèle de recherche de solutions pour apprendre à mieux vivre ensemble.

Pour un interculturelisme actualisé au Québec du 21e siècle : «Éduquer à mieux vivre ensemble» c'est aussi «Éduquer à réussir ensemble»

Résumé

L'une des principales responsabilités du système d'éducation, particulièrement celui du Québec moderne pluriethnique, est de créer ou d'améliorer les conditions d'apprentissage du mieux vivre ensemble. Cet apprentissage devant contribuer à la réussite des élèves et étudiants de toutes origines et à leur participation citoyenne.

Cette responsabilité du système d'éducation est donc une obligation qui implique celle de mettre régulièrement à jour un cadre normatif incluant des règles de conduite à l'intention des différents acteurs d'éducation et de formation. Ces règles, tout en respectant nécessairement les valeurs de la société québécoise, ne peuvent pas ignorer l'évolution des réalités notamment culturelles et sociales. Quand ces règles sont inspirées de l'interculturelisme, elles doivent nécessairement être accompagnées de plans d'action favorisant l'harmonie dans les relations interculturelles et le rapprochement entre les groupes et individus qui veulent contribuer au progrès et au projet commun de la société.

Cette responsabilité est collective, étant à tous les niveaux celle aussi de l'ensemble des décideurs et acteurs de secteurs autres que l'éducation. Toutefois, il convient de prévoir raisonnablement que, pour continuer de remplir de manière adéquate sa mission spécifique, le système d'éducation devra toujours tenir compte de la richesse grandissante de la diversité ethnoculturelle du Québec et d'une ouverture de plus en plus large sur le monde. Conséquemment, il devra toujours soutenir les parties impliquées dans la résolution pacifique de conflits réellement associés à des différences culturelles. De plus, l'éducation à mieux vivre ensemble suppose également l'apprentissage des manières de faire profiter des avantages de la diversité à l'ensemble de la société.

Concrètement, quels gestes politiques et administratifs protégeront et renforceront certains acquis de l'interculturelisme en éducation? Comment la mise à jour du cadre normatif et le développement des pratiques interculturelles continueront-ils à favoriser l'éducation au dialogue entre citoyennes et citoyens de toutes origines pour le développement d'une meilleure

compréhension réciproque, pour le partage des valeurs démocratiques de la société et pour l'exercice égalitaire des droits?

Pour un interculturalisme actualisé au Québec du 21^e siècle : «Éduquer à mieux vivre ensemble» c'est aussi «Éduquer à réussir ensemble»

Introduction

Je remercie les organisateurs du Symposium pour l'invitation à participer à ce panel de clôture en accordant une place importante à l'éducation à l'intérieur du débat.

En premier lieu je voudrais formuler deux éléments de réflexion au sujet de l'interculturalisme et du «mieux vivre ensemble».

Selon moi, l'interculturalisme dans le domaine de l'éducation est un concept qui doit servir avant tout l'apprentissage du partage égalitaire de valeurs démocratiques et l'apprentissage du plein exercice des droits de la personne et des libertés fondamentales dans une société marquée par la diversité sociale, linguistique, culturelle et religieuse.

Conséquemment, le «mieux vivre ensemble» propose de dépasser une certaine convivialité entre majorité et minorités en évoluant sans combattre systématiquement des inégalités et les exclusions dans la société. «Mieux vivre ensemble» ne peut pas référer uniquement à la médiation de conflits associés à la diversité. Il doit aussi et surtout viser la justice sociale et l'équité dans les possibilités de participation citoyenne des personnes de toutes origines.

Ceci dit, permettez que je propose l'énoncé suivant pour débiter mon introduction et annoncer un peu ma conclusion : *Pour un interculturalisme actualisé au Québec du 21^{ème} siècle, «Éduquer à mieux vivre ensemble» c'est aussi «Éduquer à réussir ensemble».*

Cet énoncé, sans être un slogan, prétend exprimer une vision lucide et optimiste des réalités et de l'avenir de la diversité croissante au sein de la société québécoise.

En effet, les réalités de la société québécoise moderne ne sont plus celles des tensions qui ont causé les grands conflits linguistiques et intercommunautaires des années 1970 – 80. Malgré

la récente tempête médiatique des accommodements raisonnables, les réalités du Québec nous révèlent les huit phénomènes suivants:

- 1- Une composition démographique de plus en plus colorée de divers métissages.
- 2- Une réelle et fragile harmonie, entre les membres de la majorité francophone et des minorités ethnoculturelles qui ne sont plus composées en grande partie d'immigrants récents.
- 3- Une culture québécoise en évolution qui est en partie alimentée par de nombreuses contributions, notables par exemple dans les domaines littéraire, artistique ou scientifique, d'écrivains, d'artistes et de chercheurs francophones et non francophones venus d'ailleurs.
- 4- Certaines inquiétudes ou même des peurs habitant des personnes ou des groupes attachés à des valeurs qu'ils pensent être menacées par la présence de citoyens et citoyennes venus d'ailleurs.
- 5- Des pressions sur les institutions publiques afin de préserver cette réelle et fragile harmonie et d'adapter les politiques et programmes aux nouveaux enjeux liés à la diversité.
- 6- Un certain consensus sur la nécessité pour le Québec de faire appel à un apport significatif d'immigrants appelés à contribuer à son développement.
- 7- Le désir exprimé par un nombre croissant de citoyennes et de citoyens québécois d'origines diverses et de plusieurs générations qui partagent l'identité québécoise et veulent participer pleinement au progrès de la société.
- 8- Mais, malheureusement encore, des manifestations de discrimination et de racisme dont sont victimes des adultes et surtout des jeunes.

En effet, dans son récent rapport de consultation sur le profilage racial, daté du 25 mars 2011, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) révèle que:

«Dans le cadre des audiences publiques, plusieurs groupes, chercheurs et intervenants du milieu scolaire, faisant écho aux enjeux soulevés dans notre document de consultation, ont attiré notre attention sur une gamme variée de facteurs compromettant le droit des jeunes des minorités racisées ou issus de l'immigration à la non-discrimination, et ce, tant en ce qui a trait à l'application des codes de vie et de mesures disciplinaires qu'aux décisions, mesures et politiques organisationnelles ayant une incidence sur leur parcours scolaire et leurs chances de réussite».

¹ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2011). *Profilage racial et discrimination systémique des jeunes racisés - Rapport de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences*, Québec, p.59.

Dans ce contexte, comment l'interculturalisme, appliqué concrètement dans le domaine de l'éducation, pourra-t-il guider des gestes politiques et administratifs capables d'aider à partager un patrimoine commun et de favoriser l'enrichissement généré par la diversité? Comment une nécessaire mise à jour du cadre normatif et le développement des pratiques interculturelles continueront-ils à favoriser l'éducation au dialogue entre citoyennes et citoyens de toutes origines, pour le développement d'une meilleure compréhension réciproque, pour le partage des valeurs démocratiques et pour la jouissance égalitaire des droits de la personne et des libertés fondamentales?

Le développement de ma communication sera divisé en deux parties²:

1ère partie : Une responsabilité particulière du système d'éducation

2ème partie : Pour éduquer à mieux vivre et réussir ensemble

Première partie

**Une responsabilité particulière du système d'éducation:
créer ou améliorer les conditions d'apprentissage du mieux vivre et réussir ensemble.**

Conditions d'apprentissage du mieux vivre ensemble

- Politiques interculturelles
- Plan d'action
- Pratiques adaptées de la communauté éducative

Politiques et plan d'action

- *Charte de la langue française*, Québec, 1977
- *Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, Québec, 1990
- *Énoncé de politique en matière d'intégration et d'éducation interculturelle*, Québec, 1998
- *Plan d'action en matière d'intégration et d'éducation interculturelle*, Québec, 1998

² Le format de présentation du contenu est celui des fiches Power Point utilisées pour ma présentation lors du Symposium.

«Nouvelle citoyenneté» et vivre ensemble

- «...cette citoyenneté doit être perçue comme la capacité de vivre ensemble dans une société démocratique, pluraliste, ouverte sur le monde, mais davantage encore, comme la capacité de construire ensemble une société juste et équitable.»³

Nouveaux défis liés à la diversité

- «L'ouverture croissante des sociétés a pour enjeu l'homogénéité ou la diversité culturelle et sociale, la préservation du passé et l'enrichissement du présent et elle pose le défi du vivre ensemble⁴».

Diversité des besoins et réussite

- «La diversité des besoins éducatifs des jeunes et des adultes a pour enjeu la réussite personnelle et sociale et pose le défi de l'adaptation du système d'éducation et de l'effort redoublé des personnes⁵».

Éduquer avec une vision dynamique de la société

- «..... une conjonction de facteurs et de tendances qui interpellent l'éducation, puisqu'elle est au coeur du devenir de la société⁶».

Objectif # 3 du plan d'action de 1998 : savoir vivre ensemble dans une société francophone, démocratique et pluraliste

- Apprentissage et valorisation du français, langue commune et véhicule de culture
- Éducation à vivre ensemble en contexte pluraliste

Plusieurs programmes d'intégration et d'éducation interculturelle

- Traditionnels en intégration linguistique
- Diffus en éducation à la citoyenneté

³ Conseil supérieur de l'éducation (1998). *Rapport annuel 1997-1998. Éduquer à la citoyenneté*, Québec <http://www.cse.gouv.qc.ca/FR/Panorama1999-02-03-SY/index.html>

⁴ Conseil supérieur de l'éducation (2002). *Rapport annuel 2001-2002. La gouverne de l'éducation pour les prochaines années*, Québec, 2002, p.23.

⁵ Idem.

⁶ Idem.

- Très limités en rapprochement interculturel

Un bilan encore attendu

- Des progrès du français, langue commune
- Qu'en est-il des résultats pour la culture, la nouvelle citoyenneté et le «réussir ensemble»?

Des besoins et des défis actuels en ...

- Apprentissage du français et plurilinguisme
- Égalité des chances de réussite
- Connaissance du patrimoine culturel et historique avec sa diversité
- Expériences de rapprochement interculturel
- Amélioration des pratiques de prise en compte de la diversité
- Clarification des limites de réponse aux demandes d'adaptation (par rapport à la diversité religieuse)
- Formation des gestionnaires et du personnel oeuvrant en éducation
- Collaboration avec les parents et la communauté

Deuxième partie

Pour éduquer à mieux vivre et réussir ensemble

Des faiblesses bien identifiées dans le système d'éducation par des...

- Recherches...
- Avis...
- Et recommandations...

... en rapport avec la perspective de mieux vivre et réussir ensemble.

Des efforts attendus du système d'éducation notamment pour une meilleure prise en compte de la diversité dans les dossiers suivants :

- Partage de la langue commune
- Connaissance de l'histoire du Québec pluraliste
- Laïcité, égalité et liberté religieuse

- Réussite éducative de certaines catégories d'élèves allophones

Deux objectifs majeurs de prise en compte de la diversité dans une éducation à vivre et réussir ensemble :

- Respecter les droits démocratiques
- «Offrir des conditions optimales pour favoriser la réussite éducative des élèves, permettre leur développement harmonieux ou bien favoriser une ouverture à la diversité ethnoculturelle, religieuse ou linguistique au sein de la communauté éducative⁷».

Des recommandations du Comité consultatif sur l'intégration et l'accommodement raisonnable en milieu scolaire :

- Un cadre de référence pour la prise en compte de la diversité
- Mise en oeuvre d'une stratégie
- Service de soutien au réseau scolaire
- Actions conjointes avec les partenaires en éducation
- Perfectionnement des gestionnaires et des divers autres acteurs
- Formation universitaire
- Communication avec les parents

Conclusion

Des indicateurs de succès de l'interculturalisme appliqués à l'éducation à vivre et réussir ensemble:

- Adaptation des politiques, plans d'action et pratiques à l'évolution des réalités de la diversité, dans le respect des valeurs et droits démocratiques.

⁷ Fleury, Bergman. Rapport du Comité consultatif sur l'intégration et l'accommodement raisonnable en milieu scolaire, *Une école québécoise inclusive : dialogue, valeurs et repères communs*, Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, Québec, novembre 2007, pages 45-46
<http://www.mels.gouv.qc.ca/sections/accommodement/pdf/RapportAccRaisnable.pdf>

- Préservation des acquis, progrès dans le partage de la langue commune et ouverture à la francophonie et au plurilinguisme.
- Capacités de dialogue et de rapprochement entre les membres des divers groupes de la majorité francophone et des minorités ethnoculturelles.
- Exercice égalitaire des droits démocratiques.
- Réussite éducative des jeunes et adultes les plus vulnérables, incluant ceux des minorités ethnoculturelles.



Symposium international sur l'interculturalisme

DIALOGUE QUÉBEC-EUROPE

Montréal

Du 25 au 27 mai 2011

Le pari moderne et civique du multiculturalisme canadien

Contribution au chapitre 8 :
Interculturalisme : perspectives,
directions pour l'avenir

Nicole Girard

Directrice générale par interim,
Citoyenneté et multiculturalisme,
Citoyenneté et Immigration Canada

Notice biographique

Nicole Girard possède une vaste expérience dans plusieurs domaines se rapportant à la citoyenneté et à l'immigration. Elle occupe actuellement le poste de directrice générale intérimaire de la Direction générale de la citoyenneté et du multiculturalisme à Citoyenneté et Immigration Canada. Auparavant, elle occupait le poste de directrice, Direction de la législation et de la politique de programme.

Son expérience à diriger l'élaboration de politiques dans des domaines diversifiés, notamment l'exécution de la loi, la politique stratégique, les réfugiés, la citoyenneté et le multiculturalisme, lui a permis de contribuer à l'élaboration de réformes législatives et réglementaires. À ce titre, elle a contribué à la conception et à l'application de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés de 1999 à 2002, et dirigé la mise en oeuvre de changements apportés à la Loi sur l'immigration en 2009.

Elle a participé à différentes discussions portant sur l'immigration, les réfugiés et la citoyenneté en Europe, aux États-Unis et en Australie.



**Le pari moderne et civique
du multiculturalisme
canadien**



Canada

Le Canada : une société de plus en plus diversifiée

■ Piliers du multiculturalisme :

- La population autochtone (3,8 % de la population totale en 2006)
- La dualité linguistique : francophones (22 %) et anglophones (67 %)
- La diversité ethnoculturelle et religieuse croissante



Le Canada : une société de plus en plus diversifiée

▪ Diversité croissante :

- 16,2 % (5 millions) de minorités visibles, dont 70 % né à l'extérieur du Canada
 - Plus de 200 origines ethniques et augmentation des origines multiples
 - Croissance des religions non chrétiennes
 - Les personnes qui adhèrent à l'islam, au bouddhisme, à l'hindouisme et au sikhisme au Canada a doublé ou presque doublé de 1991 à 2001
- 



Citizenship and
Immigration Canada

Citoyenneté et
Immigration Canada

Canada

3³



Le Canada : une société de plus en plus diversifiée

▪ Prévisions pour 2031

- 25 % à 28 % né à l'étranger
 - 29 % à 32 % appartenant à une minorité visible
 - 14% appartenant à une religion non chrétienne
- 



Citizenship and
Immigration Canada

Citoyenneté et
Immigration Canada

Canada

4⁴



Cadre législatif du gouvernement fédéral

Loi sur le multiculturalisme canadien (1988)

- La diversité comme caractéristique fondamentale de la société canadienne
- Promouvoir la participation entière et équitable de tous
- Éliminer les barrières à une telle participation
- Inclusion et respect de la diversité au sein des institutions canadiennes

Charte canadienne des droits et libertés (1982)

- Reconnaît le caractère multiculturel du Canada (Art. 27)

Loi sur la citoyenneté (1977)

- Dispositions inclusives encourageant l'acquisition de la citoyenneté
 - Même droits et obligations pour tous les citoyens
- 



Appui et perception de la diversité au Canada

L'immigration et la diversité comme source de consensus:

- Le Canada se classe 3^e dans le classement réalisé par MIPEX (Migrant Integration Policy Index), lequel évalue les politiques d'intégration dans 31 pays à partir de 148 indicateurs
 - Taux de naturalisation élevé et valorisation de l'accès à la citoyenneté
 - Perception positive de l'immigration et de la diversité dans l'ensemble du Canada
 - Favoriser le partage de valeurs communes et l'inclusion dans la société d'accueil
- 



Les défis sociaux, économiques et civiques

La diversité accrue modifie les défis auxquels doit faire face la société canadienne :

- Compréhension interculturelle/interconfessionnelle
 - Racisme, discrimination et crimes haineux
 - Intégration plus difficile pour certaines catégories d'individus (p. ex. jeunes, deuxième génération, femmes)
 - Sous-emploi
 - Disparité des revenus
 - Vulnérabilité socio-économique plus grande de certains groupes
 - Participation et connaissances civiques
 - Représentativité des institutions sur le plan de la diversité
- 



Miser sur les points communs de la société canadienne

- Équilibre entre intégration et accommodement encore important
 - Mais en misant davantage sur ce qui nous unit comme société :
 - Citoyenneté inclusive, active et partagée
 - Valorisation des droits, libertés et responsabilités de tous les Canadiens
 - Connaissance et respect de nos valeurs et traditions démocratiques fondamentales
- 

Les objectifs du multiculturalisme

Trois nouveaux objectifs ont été définis en réponse à cette diversité :

1. Bâtir une société intégrée et cohésive sur le plan social
2. Accroître la sensibilité des institutions aux besoins d'une population diversifiée
3. Participer activement à des discussions à l'échelle internationale

Programme de subventions et de contributions Inter-Action

- Le Programme de subventions et contributions Inter-Action est l'un des outils qui appuient la *Loi sur le multiculturalisme canadien* et les nouveaux objectifs du Programme du multiculturalisme
- 10,9 M\$ annuellement et deux volets : *Projets* et *Activités*

Volet *Projets* :

- Projets pluriannuels à long terme qui favorisent l'intégration

Volet *Activités* :

- Subventions à des petites activités communautaires axées sur la compréhension interculturelle/interconfessionnelle, la mémoire/fierté civique et le respect des valeurs démocratiques fondamentales



Conclusion : un pari moderne et civique

- Parier sur la diversité et l'immigration comme l'on parie sur la jeunesse
- Poursuivre et enrichir une longue tradition d'ouverture
- Donner à tous et chacun la possibilité et les moyens d'exercer et partager une citoyenneté active



Symposium international sur l'interculturalisme

DIALOGUE QUÉBEC-EUROPE

Montréal

Du 25 au 27 mai 2011

Le dialogue interculturel, indispensable
dans une société pluriculturelle
Regards croisés Canada/Québec – Europe

Contribution au chapitre 8 :
Interculturalisme : perspectives,
directions pour l'avenir

Peter Leuprecht

Professeur au Département des sciences juridiques
Université du Québec à Montréal
Ex-Secrétaire général adjoint du Conseil de l'Europe

Notice biographique

Peter Leuprecht est docteur en droit de l'Université d'Innsbruck (Autriche). En 1958-1961, il a été assistant à la Faculté de Droit de l'Université d'Innsbruck et inscrit au barreau. En 1961-1997, il a été fonctionnaire au Secrétariat Général du Conseil de l'Europe (Strasbourg, France); en 1976-1980, Secrétaire du Comité des Ministres; en 1980-1993, Directeur des Droits de l'Homme. En 1993, il a été élu Secrétaire Général Adjoint. Il quitte son poste avant terme en raison d'un désaccord avec la dilution des standards du Conseil de l'Europe.

Il a enseigné aux Universités de Strasbourg et Nancy ainsi qu'à l'Académie de Droit Européen de Florence. Il est l'auteur de nombreuses publications en matière de droit international et de droits de la personne. En 1997-1999, il a été professeur invité à la Faculté de Droit de l'Université McGill et au Département des sciences juridiques de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et conseiller au Ministère canadien de la Justice. De 1999 à 2003, il a été Doyen de la Faculté de Droit de l'Université McGill. De 2004 à 2008, il a été Directeur de l'Institut d'Études Internationales de Montréal et Professeur de droit international public au Département des sciences juridiques de l'UQAM.

En 1991, il a reçu le prix du Civisme Européen et, en 2001, le Prix des Droits de la Personne de la Lord Reading Law Society en 2001. De 2000 à 2005, il a été représentant spécial du Secrétaire Général des Nations Unies pour les Droits de l'Homme au Cambodge.

INTERVENTION DE PETER LEUPRECHT

Le dialogue interculturel, indispensable dans une société pluriculturelle.

Regards croisés Canada/Québec – Europe

C'est donc moi qui ai le mot de la fin, ou presque – moi, être hybride, pour reprendre un terme employé il y a quelques années par un ministre français. En effet, je suis autrichien d'origine; j'ai passé la moitié de ma vie en France; et depuis 14 ans, j'ai la chance de vivre ici, à Montréal, au Québec, heureux citoyen de l'Union européenne et du Canada.

D'après le programme de notre symposium, le but de cette session est une réflexion sur l'avenir. J'en tiendrai compte dans mon intervention, même si, pour des raisons biologiques, j'ai personnellement davantage de passé que d'avenir. Mais avant de vous parler de tâches qu'à mon avis nous devons accomplir à l'avenir, permettez-moi de faire trois constats :

1^{er} constat. Que cela nous plaise ou non, en Europe aussi bien qu'au Québec et au Canada nous vivons dans des sociétés pluri- ou multiculturelles. Pour moi, il ne s'agit pas là d'une idéologie, mais d'une réalité, d'une réalité patente. Vouloir la nier relève de la politique de l'autruche (qui parfois est aussi celle de dirigeants de l'Autriche). C'est pour cela que je ne suis nullement convaincu par des discours, comme ceux d'Angela Merkel, David Cameron et Nicolas Sarkozy, qui proclament la faillite du multiculturalisme. Si faillite il y a, c'est celle des politiques qui devraient assurer le vivre-ensemble dans une société pluri- ou multiculturelle.

2^{ème} constat. Il y a en Europe une inquiétante montée de l'intolérance et de la xénophobie, plus forte qu'au Québec et au Canada.

3^{ème} constat, qui pour moi est le plus troublant. Au Québec, au Canada et en Europe, certains remettent en question l'héritage des Lumières et le pluralisme – le pluralisme culturel aujourd'hui et, peut-être demain, aussi le pluralisme politique. L'irrationnel

revient au galop. Les droits humains sont banalisés et dénigrés; on ironise sur le « chartisme » et le « droits-de-l’hommeisme ».

Face à ce triple constat, les tâches auxquelles nous devons nous atteler sont immenses. J’en mentionnerai huit :

1^{ère} tâche. Clarifier et affiner les concepts d’intégration, d’identité et de culture.

Hannah Arendt a écrit: “Words can be relied upon only so long as one is sure that their function is to reveal and not to conceal.”

Intégration n’est pas assimilation. Le nouveau Ministre danois de l’Intégration, Sören Pind, a déclaré le 10 mars 2011 qu’il ne faudrait plus parler d’intégration, mais d’assimilation. Terrible retour en arrière!

Pour moi l’intégration vise à réaliser l’appartenance, la réalité et le sentiment d’appartenance d’être humains différents à une société. C’est le contraire aussi bien de l’exclusion que de l’assimilation. Le droit au travail sans discrimination est un moyen privilégié d’intégration. Or, les immigrés sont victimes de discrimination en matière d’emploi, en Europe et au Québec où elle touche avant tout les femmes et certains groupes, notamment les Noirs et les Maghrébins. Un peu partout dans le monde occidental, les musulmans sont particulièrement touchés par l’intolérance et la discrimination.

Identité – concept d’une infinie complexité, à manier avec énormément de précaution, concept qui fait l’objet de multiples manipulations et abus. Nous observons des phénomènes d’angoisse, de crispation et d’obsession identitaire. Amin Maalouf a consacré un livre remarquable à ce qu’il appelle les « identités meurtrières ».

Personnellement, je crois en une identité ouverte, plurielle et mouvante qui se construit et se transforme tout au long de notre existence. Mon identité d’aujourd’hui n’est pas la même qu’il y a 50, 30 ou 10 ans. Notre identité n’est pas figée ou immuable. On ne peut la congeler – même pas dans un pays froid comme le Québec; il ne faut pas l’enfermer dans un musée. Elle est quelque chose

de vivant. Nous définissons, redéfinissons et brassons constamment notre identité dans le contact, le dialogue, l'échange et, parfois, le conflit avec l'autre et l'altérité.

Le regretté Antonio Perotti, l'un des grands penseurs et acteurs de l'«interculturel», a employé la belle image de la marguerite : comme celle-ci, notre identité est faite d'une multitude de pétales. De même qu'on ne saurait réduire la marguerite à l'une ou l'autre de ses pétales, on aurait tort de vouloir réduire notre identité à l'une de ses multiples facettes (par exemple l'ethnique, la nationale, la linguistique ou la religieuse). Notre identité est essentiellement composée, composite, reflétant la multitude et la diversité de nos appartenances; c'est une grave erreur que de vouloir la réduire à une seule appartenance. Faisons en sorte que cette marguerite fleurisse aussi bien en Europe qu'au Québec!

Culture. Une grande confusion règne sur la signification de ce mot. En témoignent, entre autres, des termes qui ont apparu récemment dans ma langue maternelle, l'allemand, tels que « *Leitkultur* », c. à. d. culture directrice ou dominante, et « *Kulturdelikte* », délits culturels. Le concept de « *Kulturkampf* », combat ou guerre des cultures, a resurgi dans des pays européens, par exemple au Danemark. Qu'est-ce que la culture? C'est ce par quoi une personne ou un groupe exprime son humanité et le sens qu'il ou elle donne à son existence. Jamais la culture ne doit être un instrument de domination. Elle l'a été trop souvent dans l'histoire, surtout celle de l'Occident.

2^{ème} tâche. Marquer et appliquer la différence entre *demos* et *ethnos*. Nous voulons et devons réaliser la démocratie, une démocratie inclusive; il faut rejeter toute idée d'ethnocratie. Dans une démocratie digne de ce nom, les personnes issues de l'immigration doivent pouvoir participer pleinement à la vie démocratique et trouver leur place dans les institutions démocratiques.

3^{ème} tâche. Revoir notre terminologie, notre vocabulaire, et notamment les métaphores botaniques que nous employons couramment, telles que racine, tronc et souche. Par

exemple, on parle de « québécois de souche ». Selon le Petit Robert, la souche est « ce qui reste du tronc, avec les racines, quand l'arbre a été coupé ». Quel arbre a été coupé en l'occurrence? Et si l'arbre a été coupé, les racines restent – et pourrissent. Dans son livre « Origines », Amin Maalouf explique de manière fort convaincante pourquoi il n'aime pas le terme « racines » appliqué aux humains. Ne sommes-nous pas de plus en plus appelés à devenir des femmes et des hommes d'antennes plutôt que de racines?

4^{ème} tâche. Nous demander sérieusement dans quelle mesure le raisonnement en termes de majorité – minorité reste pertinent. Dans un état laïc, il ne l'est certainement pas en matière religieuse. Dans quelle mesure l'est-il dans d'autres domaines, par exemple celui de la culture? François Fournier a raison lorsqu'il écrit :

« Les notions de 'majorité', de 'nous', d'«identité nationale» sont devenues les points d'ancrage idéologiques de l'antipluralisme et d'une nouvelle rectitude conservatrice...C'est pourquoi il faut en faire un usage prudent. »¹

5^{ème} tâche. Nous interroger sur l'histoire et le patrimoine. Nous en avons parlé lors de ce symposium. Mais qui dit, qui raconte l'histoire? Et quelle histoire? La mémoire est souvent sélective. Comme l'a écrit Borges, « la mémoire choisit ses oublis » - et aussi ce qu'elle retient. Et en quoi consiste notre patrimoine? Qui en est le porteur? L'article 27 de la Charte canadienne des droits et libertés stipule :

« Toute interprétation de la présente charte doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel du Canada. »

L'Europe et le Québec n'ont-ils pas un patrimoine multi- ou pluriculturel?

6^{ème} tâche. Faire valoir la richesse que constitue la diversité. Dans son récent rapport « Vivre ensemble : Conjuguer diversité et liberté dans l'Europe du XXI^{ème} siècle », un groupe d'éminentes personnalités convoqué par le Conseil de l'Europe affirme :

¹ Fournier (2009). «Les résistances à la diversité culturelle : l'argumentaire antipluraliste et autres objections courantes», dans *Accommodements institutionnels et citoyens: cadres juridiques et politiques pour interagir dans des sociétés plurielles*, collection Tendances de la cohésion sociale, no 21, Éditions du Conseil de l'Europe, pp.197-220.
http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/Trends/Trends-21_fr.pdf

« La diversité est bel et bien la destinée de l'Europe ... Cette diversité peut contribuer à la créativité dont l'Europe a besoin, aujourd'hui plus que jamais. » Et d'ajouter : « La diversité est...là pour durer. Elle façonne l'avenir de l'Europe ». ²

On peut en dire de même du Québec et du Canada. Faire prendre conscience de la richesse que constitue la diversité - voilà une tâche pour nous tous, mais en particulier les dirigeants politiques, les éducateurs et les médias.

7^{ème} tâche. Définir et garantir les droits culturels. On les cite dans la litanie des droits humains : droits civils, politiques, économiques, sociaux **et culturels**. Des droits culturels figurent dans une série d'instruments juridiques internationaux que d'ailleurs le Canada et les pays européens ont ratifiés, mais en réalité les droits culturels restent une catégorie négligée et sous-développée de droits, en Europe, au Québec et au Canada.

8^{ème} tâche, et c'est en même temps ma conclusion : acceptant et assumant pleinement le pluralisme culturel, nous devons conduire un dialogue interculturel courageux et respectueux. Dans les sociétés pluri- ou multiculturelles dans lesquelles nous vivons en Europe, au Québec et au Canada, ce dialogue revêt une importance vitale. Il doit contribuer à la construction d'une société démocratique harmonieuse, consciente du bien commun, des exigences de la solidarité et de l'égale dignité de tous les êtres humains.

² *Vivre ensemble. Conjuguer diversité et liberté dans l'Europe du XXI^e siècle*. Rapport du Groupe d'éminentes personnalités du Conseil de l'Europe. Mai 2011. 85p. <http://www.coe.int/document-library/default.asp?urlwcd=https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1785337>



Symposium international sur l'interculturalisme

DIALOGUE QUÉBEC-EUROPE

Montréal

Du 25 au 27 mai 2011

Allocution

Mme Kathleen Weil

Ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles
Gouvernement du Québec

Bonjour Monsieur Bouchard, Madame Battaini-Dragoni du Conseil de l'Europe, et Distingués participants.

Je suis très heureuse d'être ici, et fière que le tout premier Symposium international sur l'interculturalisme se tienne au Québec. Je félicite son principal instigateur, monsieur Gérard Bouchard, pour sa persévérance à faire avancer la réflexion sur ce sujet. Et je le remercie de m'avoir invitée pour vous adresser la parole. Et je salue aussi chaleureusement madame Battaini-Dragoni du Conseil de l'Europe qui a su embrasser l'organisation de ce symposium avec passion et la plus grande rigueur.

Permettez-moi d'entrée de jeu de me présenter. Je suis une québécoise montréalaise. J'ai grandi dans un quartier universitaire marqué par la diversité. Des étudiants, des médecins, des chercheurs, des infirmières, des immigrants des quatre coins du monde. Mon père lui-même était un immigrant des États-Unis qui est venu étudier à Montréal et ma mère canadienne anglophone. Ils ont choisi d'envoyer leurs sept enfants à l'école française pour apprendre et maîtriser la langue qui, selon leurs observations, était de toute évidence la langue commune du Québec. Mon vécu fait que je me reconnais dans ce débat sur l'interculturalisme et explique sûrement ma passion pour ce sujet.

À l'échelle internationale, la mobilité des personnes et de la main-d'oeuvre est en émergence. On estime que 240 millions de personnes, soit environ 3 % de la population mondiale, se trouvent présentement hors de leur pays de naissance. D'où l'importance grandissante des débats que suscite l'immigration au sein des sociétés modernes, et de l'intérêt pour toutes les questions qui s'y rattachent, dont la gestion de la diversité, l'intégration, et la promotion de la culture et des valeurs des sociétés d'accueil.

À ce chapitre, le Québec moderne a une histoire à partager. Une riche histoire d'ouverture, de pluralisme, et de relations interculturelles harmonieuses, une histoire qui nous est propre. Le Québec s'est construit par l'immigration, qui est depuis longtemps un levier important de notre développement économique, social et culturel. La société québécoise se devait de développer un modèle d'aménagement de la diversité ethnoculturelle qui permettrait l'intégration

des personnes immigrantes et l'établissement de relations interculturelles harmonieuses. Ce modèle, qui s'est développé et précisé au fil des ans et selon les enjeux du moment, c'est l'interculturalisme.

Depuis mon entrée en poste à titre de ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles, je rencontre beaucoup de délégations de gens de partout dans le monde, surtout d'Europe. Ils sont curieux quant à nos façons de faire, nos stratégies, nos orientations. Et finalement la clé de nos succès et les défis auxquels nous faisons face.

L'interculturalisme, tel que nous le pratiquons au Québec, s'articule autour de la notion de réciprocité :

- d'une part, les personnes issues de l'immigration sont encouragées à participer au développement économique, social et culturel de la société québécoise, une participation qui engendre le sentiment d'appartenance à la société d'accueil;
- d'autre part, la société québécoise est encouragée à comprendre qu'il y va de son intérêt, de son avenir même, de s'ouvrir à la richesse de la diversité qui contribue au dynamisme socioéconomique et à la vitalité de la langue française.

Transportons-nous dans les années 1960, la Révolution tranquille, l'exposition universelle Expo 67 qui a mis Montréal et le Québec sur la carte mondiale, suivie neuf ans plus tard des Jeux olympiques : le Québec s'ouvrait résolument sur le monde. En même temps, les besoins démographiques et économiques du Québec moderne se faisaient sentir et l'immigration devenait alors un outil stratégique pour son développement.

Créé à la fin de cette période charnière, le ministère de l'Immigration se donnait comme mission de favoriser l'intégration au sein d'une société ouverte au pluralisme et propice au rapprochement interculturel. Les germes de notre approche étaient semés.

Par la suite, dans les années 70, les Québécois se dotaient de deux textes juridiques fondamentaux et complémentaires dont nous sommes fiers, comme vous l'avez dit monsieur

Bouchard. Ensemble, ces deux textes constituent les fondements du Québec moderne et de son modèle d'interculturalisme.

Le premier, la Charte des droits et libertés de la personne, énonce les valeurs fondamentales de la société québécoise. Cette Charte affirme l'engagement du Québec en faveur de l'égalité pour tous et son rejet de la discrimination. Jusqu'à ce jour, elle guide les actions du gouvernement et de tous les acteurs de la société qui travaillent pour que l'égalité de droit devienne une égalité de fait.

D'ailleurs, je souligne que tout récemment le Québec a été la première juridiction canadienne à élaborer une politique gouvernementale assortie d'un plan d'action qui vise l'égalité des chances et la lutte contre les discriminations.

Le second texte, la Charte de la langue française, affirme la volonté des Québécois de faire du français la langue commune de la vie publique, celle par laquelle s'exprime la vitalité sociale, culturelle, intellectuelle et économique du Québec. Le partage de la langue française est évidemment une condition essentielle au dialogue interculturel.

Et je crois sincèrement que le respect des valeurs véhiculées simultanément par ces deux Chartes explique en grande partie le succès de la société québécoise moderne.

Avec ces chartes en trame de fond, c'est plusieurs années plus tard que le gouvernement du Québec établira formellement les fondements de l'approche interculturelle, dans l'*Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*. C'est l'énoncé mis de l'avant par ma collègue Monique Gagnon-Tremblay, aujourd'hui ministre des Relations internationales.

- On y définit les grands principes à la base du Québec moderne : une société francophone, démocratique et pluraliste.
- On y retrouve les objectifs de notre politique d'immigration, que je vous nomme puisqu'ils sont toujours d'actualité :
 - un, infléchir la courbe démographique,
 - deux, assurer la prospérité économique,

- trois, garantir la pérennité du fait français et
 - quatre, accentuer l'ouverture du Québec sur le monde.
- Et on y introduit pour la première fois la notion de responsabilité partagée, d'une relation réciproque entre la société d'accueil et la personne immigrante et cela, autour d'un contrat moral.

L'année suivante, en 1991, il y a 20 ans exactement, le gouvernement du Québec signait avec le gouvernement fédéral l'Accord Canada-Québec. Dorénavant, le Québec avait le pouvoir de recruter et sélectionner les immigrants se destinant à son territoire, et avait la responsabilité pleine et entière d'accueillir, d'intégrer et de franciser les immigrants. Une entente déterminante pour la suite des choses.

Aujourd'hui, grâce aux pouvoirs que nous exerçons, nous pouvons miser sur une immigration dont le volume et la composition répondent à nos besoins, une immigration qui est, de façon générale, économique, jeune, et scolarisée, et qui répond aux valeurs québécoises d'accueil et d'engagement humanitaire. Et évidemment, une immigration très fortement francophone ou francophile, parce qu'un de nos objectifs, on se rappelle, est d'assurer la pérennité du fait français au Québec.

D'ailleurs, le Québec met tout en branle pour permettre aux immigrants d'apprendre le français dès l'étranger, grâce à des ententes dans plus d'une cinquantaine de pays et grâce à des cours en ligne. Nous offrons aussi des cours en classe, en entreprise et en ligne aux nouveaux arrivants. Nous leur donnons le goût de construire avec nous une société francophone nichée dans un continent anglophone.

Et pour assurer l'adhésion de la population à notre vision collective du rôle de l'immigration dans la société, nous menons depuis une vingtaine d'années une consultation publique unique, transparente, démocratique afin que les acteurs socio-économiques puissent s'exprimer sur les grandes orientations de l'immigration tant économique qu'humanitaire que nous voulons accueillir pour bâtir notre avenir.

Je vois dans cet exercice de consultation, l'expression dynamique de notre approche interculturelle puisqu'il confirme que l'adhésion de la société est déterminante dans le succès de nos politiques d'intégration. Cette consultation est une étape en amont pour assurer la réussite de nos stratégies d'intégration en aval.

Cela étant dit, les défis à ce chapitre restent importants. On sait que le taux de chômage des nouveaux arrivants demeure élevé. Certains professionnels formés à l'étranger ne parviennent pas à trouver un emploi dans leur domaine de compétence. Les instances décisionnelles ne reflètent pas la diversité de l'ensemble de la société.

L'intégration en emploi est évidemment la clé de l'intégration. Pour moi, mon ministère et pour l'ensemble du gouvernement du Québec, mieux réussir à ce chapitre est une priorité et quant à moi, le modèle de l'interculturalisme sera fragilisé si la société québécoise ne réussit pas mieux à cet égard. En effet, la réciprocité exige que les personnes que nous accueillons puissent s'épanouir par leur travail, par leur participation, par leur contribution. C'est pourquoi depuis les dernières années nous avons élaboré plusieurs stratégies pour accompagner autant les nouveaux arrivants que les employeurs dans cette intégration.

Par exemple, le gouvernement a développé un programme pour donner aux nouveaux arrivants et aux personnes de minorités visibles une première expérience de travail dans leur domaine de compétence, car nous savons que cette première expérience est la plus difficile à obtenir. Par le biais d'une subvention salariale, quelque 5 300 participants ont occupé un premier emploi depuis le début du programme il y a 5 ans. Et avec un taux de rétention de 83 % à la fin de la subvention, on en conclut que c'est un programme prometteur qui donne les résultats recherchés. En effet, il rejoint des personnes immigrantes qui en ont particulièrement besoin, notamment certains Québécois d'origine maghrébine. Fait intéressant, aussi, la participation des femmes, un autre groupe que l'on cible particulièrement dans nos mesures, y est en croissance. Si je trouve cette approche si intéressante, c'est qu'elle élimine les barrières et démontre que si on peut créer la rencontre entre un employé formé à l'étranger ou issu de l'immigration et un employeur, les deux en sortent gagnants.

Ce qui est encourageant, d'ailleurs, c'est le nombre croissant de voix dans les milieux sociaux mais surtout économiques, au Québec et ailleurs au Canada, qui s'élèvent en faveur de la diversité non seulement comme une valeur sociale, mais aussi comme une valeur économique. Les immigrants représentent une source de savoir et d'expérience qui peut augmenter la capacité d'innovation des entreprises, concluait récemment le Conference Board du Canada. Et la diversité a une influence positive sur les investissements étrangers au pays et sur les relations commerciales avec les pays d'origine des nouveaux venus. Les immigrants sont des têtes de pont importantes pour nos entreprises dans un contexte de mondialisation.

Par ailleurs, nous avons développé une panoplie de stratégies et d'outils pour aider les employeurs à gérer la diversité et tirer pleinement profit de tous les talents et compétences des personnes que nous accueillons.

Évidemment, le gouvernement ne peut réussir seul ni l'intégration en emploi, ni l'intégration sociale. Nous travaillons avec les partenaires, les élus et les organismes communautaires pour informer, soutenir, accompagner autant les nouveaux arrivants que les employeurs, toujours en fonction de l'approche de l'interculturalisme.

Ayant eu la chance de baigner dans le milieu communautaire pendant plus de vingt ans et de me frotter à leur réalité, j'apprécie tout particulièrement le rôle qu'ils jouent et je veux souligner le travail extraordinaire que font nos partenaires sur le terrain.

Ce sont des acteurs privilégiés, aux premières loges de l'intégration. Ils accompagnent les nouveaux arrivants, leur expliquent le monde du travail québécois, leur offrent des cours de français, les aident à trouver un logement, etc.

Cette action communautaire a une longue tradition au Québec. La fonction humanitaire et l'expertise qu'ont acquise ces organismes au fil du temps leur permet de participer activement comme véhicule des valeurs fondamentales de la société québécoise et comme relayeurs de l'approche interculturelle inhérente à la mission de mon ministère. Je suis très fière que le Québec puisse compter sur de tels partenaires.

Maintenant, vous avez eu l'occasion d'aborder ces derniers jours différentes questions reliées à la gestion de la diversité, notamment la diversité religieuse et la question des accommodements. Comme tout le monde le sait, nous avons eu au Québec un très grand débat à ce sujet qui a alimenté nos réflexions et nos actions en tant que gouvernement. Suite aux recommandations de la Commission Bouchard-Taylor, nous avons posé une série de gestes que je n'ai malheureusement pas le temps de vous décrire. Je vous en nomme quelques-uns.

Nous avons bonifié nos mesures en francisation et en intégration.

Nous avons modifié la Charte des droits et libertés pour renforcer l'égalité entre les femmes et les hommes.

Et nous avons aussi mis sur pied à la Commission des droits de la personne et de la jeunesse, un service-conseil en matière d'accommodement à l'intention des employeurs et des décideurs.

Nous avons créé un poste de Commissaire pour examiner toute plainte concernant la reconnaissance par un ordre professionnel québécois des compétences des professionnels formés hors du Québec.

Nous avons aussi déposé un projet de loi pour établir les balises encadrant les demandes d'accommodement dans l'administration gouvernementale. On y rappelle essentiellement les règles développées par la jurisprudence à l'effet qu'un accommodement doit respecter la Charte des droits et libertés de la personne, notamment le droit à l'égalité des femmes et des hommes, le principe de neutralité religieuse de l'État selon lequel l'État ne favorise ni ne défavorise une religion ou une croyance particulière, et ne doit pas imposer de contrainte excessive.

En déposant ce projet de loi, nous avons affirmé la légitimité du principe d'accommodement dans une société libre et démocratique où l'on reconnaît l'égalité de tous, tout en affirmant la légitimité, pour l'État, de tracer une ligne entre ce qui est raisonnable et ce qui ne l'est pas.

En effet, un article a fait couler beaucoup d'encre et suscité beaucoup d'intérêt. On dit que les services gouvernementaux sont donnés et reçus à visage découvert, pour des raisons de sécurité, d'identification ou de communication.

J'y vois une démonstration de notre capacité à débattre et dialoguer publiquement à partir de différents points de vue souvent aux antipodes sur des questions sensibles.

Depuis les derniers mois, le débat s'est surtout centré sur la laïcité et le besoin de la définir autrement.

Au Québec et au Canada, le rapport entre l'État et les religions repose sur l'obligation juridique de neutralité religieuse qui découle de la liberté de conscience et de religion, et du droit à l'égalité protégé par nos Chartes des droits. Le principe de neutralité religieuse suppose que l'État veille à ce que ses institutions entretiennent des rapports neutres avec les religions et les institutions religieuses. Le Québec s'est toujours placé dans une perspective de laïcité ouverte, c'est-à-dire une laïcité qui respecte les droits fondamentaux que sont l'égalité et la liberté de conscience et de religion inscrits dans nos Chartes.

Cette conception de la laïcité est inclusive. Elle n'exige pas la conformité visible ou l'uniformité visuelle. Elle n'exige pas que les employés de l'État renoncent à leur droit constitutionnel d'exprimer leur liberté de religion par le port d'un vêtement ou d'un signe religieux, en autant qu'ils exercent leurs fonctions de manière neutre et impartiale, sans prosélytisme, sans transmission de valeur religieuse. Nous pensons qu'en empêchant une femme qui porte le voile, par exemple, d'accéder à un emploi dans la fonction publique, on mettrait un frein important à l'intégration de cette femme dans la société québécoise.

Cette laïcité sur laquelle nous fondons nos actions législatives est celle qui se vit déjà au Québec, et qui s'inscrit en continuité avec nos 400 ans d'histoire et avec les instruments juridiques dont nous nous sommes dotés pour assurer l'égalité et le respect des droits fondamentaux de tous.

Je conclurai avec ces quelques observations pour le futur.

Madame Battaini-Dragoni, vous disiez en ouverture de ce Symposium que la diversité dans les sociétés modernes est une réalité, et qu'elle le restera que cela nous plaise ou non. J'aimerais vous dire qu'au Québec, non seulement la diversité nous plaît, mais nous avons la ferme conviction qu'elle continuera à renforcer notre société et qu'elle l'ouvrira à de plus larges horizons encore.

Je l'ai dit plus tôt et je le réitère. Pour y arriver, tous les acteurs de la société doivent contribuer. L'immigration est l'affaire de tous. C'est l'essence même de l'interculturalisme, ce «vivre-ensemble» dynamique, qui évoluera au gré des vents et des marées qui continueront de toucher nos côtes. L'important pour nous est de garder le cap sur une approche qui s'appuie sur la conviction que toutes nos origines enrichissent le Québec.

Cette volonté de vivre-ensemble est profondément enracinée au Québec, elle qui a traversé le temps et les gouvernements. Depuis quelques années, je constate que le terme «interculturalisme» gagne en consensus pour qualifier l'approche du Québec en matière d'intégration des nouveaux arrivants.

Peut-être sommes-nous mûrs pour donner à l'interculturalisme une visibilité plus importante pour l'État et la société québécoise.

Je suis convaincue que les échanges, les réflexions, les expériences que vous avez si généreusement partagées dans le cadre de ce symposium alimenteront notre réflexion en faveur d'une société qui compte sur la diversité, les talents et les compétences d'ici et d'ailleurs, mais surtout sur la pleine participation de tous ses citoyens, pour bâtir et assurer son avenir.

Je vous remercie.

Kathleen Weil

Ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles
Gouvernement du Québec



Symposium international sur l'interculturalisme

DIALOGUE QUÉBEC-EUROPE

Montréal

Du 25 au 27 mai 2011

Conclusion

**Gérard Bouchard, Céline Saint-Pierre,
Geneviève Nootens et François Fournier**

Comité exécutif d'Interculturalisme 2011

CONCLUSION

Le lecteur trouvera ici une présentation schématique de ce qu'on pourrait considérer comme des priorités de réflexion et d'action en matière de gestion de la diversité ethnoculturelle (particulièrement au Québec), telles qu'elles ont été formulées par différents conférenciers et intervenants, d'abord à l'Atelier préparatoire sur l'interculturalisme tenu en janvier 2011 à Montréal¹ et ensuite lors du Symposium international de mai 2011. Il s'agit, plus précisément, de consigner les points sur lesquels, à la lumière de divers avis, il faudrait agir d'une manière pressante pour corriger d'importantes déficiences.

Il est à noter aussi que, dans cet essai de synthèse, nous nous limitons à relayer le plus fidèlement possible ces commentaires, tels qu'ils ont été formulés par plusieurs spécialistes. Enfin, nous tenons à souligner que l'apport des conférenciers et conférencières européens, tout spécialement de celles rattachées au Conseil de l'Europe, s'est avéré très précieux dans l'analyse des questions et thèmes abordés dans ces pages.

I/ ORIENTATIONS GÉNÉRALES

Interculturalisme

Du point de vue de la société d'accueil, on souhaite une vision politique plus claire du modèle d'intégration qu'on veut mettre en œuvre et des objectifs recherchés, de même qu'une évaluation conséquente des programmes et des besoins. Parce qu'il met l'accent sur l'intégration, les rapprochements et la formation d'une culture commune (dans le respect de la diversité), aussi parce qu'il se soucie à la fois des cultures minoritaires et de la culture majoritaire francophone (laquelle est elle-même une minorité dans l'environnement nord-américain), on considère généralement que c'est un modèle prometteur pour le Québec et pour d'autres sociétés, mais qu'il devrait être précisé. Pour ce qui est du Québec, de nombreux commentateurs souhaitent qu'il soit

¹ On peut accéder au document-synthèse de cet Atelier à l'adresse suivante : http://www.symposium-interculturalisme.com/pdf/ATELIER_Synthese_finale.pdf

officialisé par une loi ou un texte gouvernemental et promu énergiquement par les agences et ministères concernés. Selon une opinion largement partagée, l'interculturalisme devrait être placé au cœur de la représentation civique et publique de la diversité.

Quelques critiques ont aussi été formulées en rapport avec l'interculturalisme. Selon certains intervenants, on voit mal en quoi il se distingue réellement du multiculturalisme; sa définition devrait donc être précisée. D'autres pensent que les interventions de l'État et des autres institutions publiques sont peu efficaces; il faudrait donc donner priorité à des initiatives centrées sur le microsocial, là où se déroulent vraiment les rapports interculturels dans leur arbitrage quotidien. D'autres encore ne croient guère à l'utilité de ce genre de modèle; il suffirait de s'en remettre aux grandes règles de droit et, pour le reste, à des interventions dictées par le pragmatisme.

Laïcité inclusive

Sans surprise, les rapports entre l'État et la religion ont retenu l'attention. On déplore, sur ce sujet, l'absence d'une formulation claire des principes et orientations devant guider les décideurs. Là encore, il y aurait place, au Québec du moins, pour une loi ou un texte gouvernemental qui énoncerait un cadre reflétant l'esprit de l'interculturalisme (notamment : respect des droits, respect des valeurs dites fondamentales, recherche d'équilibres entre valeurs et principes concurrents). À ce propos, G. Bouchard a mis de l'avant le concept de laïcité inclusive, pendant que J.-P. Willaime parlait d'une laïcité de reconnaissance et de dialogue.

II/ INTERVENTIONS PRIORITAIRES

L'un des principaux objectifs du Symposium était d'allier réflexions théoriques et suggestions concrètes de politiques et de programmes. Nous résumons les principales propositions liées à ce dernier point.

Intégration socio-économique

Le problème du sous-emploi et de l'exclusion parmi les immigrants et les minorités, en particulier du côté des minorités racisées, persiste un peu partout. Le fait est maintenant bien

documenté. Les causes sont généralement connues (problème reconnaissance des diplômes, délai d'adaptation, inadéquation des compétences des immigrants et des besoins du marché, résistance des employeurs, connaissance insuffisante de la langue française, stéréotypes, racisme, etc). Mais il reste beaucoup de travail à faire pour mieux départager ces facteurs, pour en acquérir une connaissance concrète plus précise et pour mettre au point des formules de correction et de prévention (du côté des entreprises, par exemple : favoriser une culture organisationnelle plus inclusive, s'assurer que les employeurs et gestionnaires possèdent la formation et les outils nécessaires pour gérer la diversité).

Discrimination et stéréotypes

Les conférenciers et intervenants au Symposium (tout comme à l'Atelier de janvier 2011) ont signalé l'important obstacle que représente la discrimination et ils ont souhaité des interventions multiples pour contrer ce problème. Du côté québécois, on a aussi loué l'initiative en cours de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse en matière de profilage racial. Parmi les autres obstacles à surmonter, cette fois du point de vue des perceptions, on a relevé les représentations biaisées et stéréotypées que certains médias projettent des immigrants et des minorités. Dans le même sens, on a fait valoir la nécessité, dans le cadre de la lutte contre les inégalités et la discrimination, de maximiser l'impact des droits économiques et sociaux inscrits dans la charte québécoise des droits et libertés de la personne.

Enfin, plusieurs conférenciers et intervenants ont souligné le besoin d'accorder davantage de moyens aux organismes chargés de la protection des droits pour qu'ils puissent accomplir plus efficacement leur mandat. Ainsi, leurs ressources limitées restreindraient l'accès des citoyens à leurs services.

Les programmes visant à faciliter l'accueil et l'intégration des immigrants

Selon des propos fréquemment entendus :

- a) Ces programmes seraient souvent mal adaptés parce que conçus loin des réalités du terrain.
- b) Ils ne feraient pas l'objet d'une évaluation suffisante.

- c) Ils souffriraient d'incohérence faute de consultation étroite, de suivis et d'évaluation entre les acteurs concernés (ministères, municipalités, groupes de bénévoles, intervenants de première ligne).
- d) Les acteurs du milieu communautaire, sur qui reposent de nombreuses attentes, ne disposeraient pas de ressources suffisantes, le saupoudrage du financement étant un obstacle de taille.
- e) Au Québec, il existerait un important hiatus entre, d'un côté, le discours officiel sur l'intégration et l'interculturalisme et, de l'autre, les programmes et les ressources qui leur sont effectivement consacrées.
- f) On souligne que la définition de ce que constituent des « chances égales » requiert des programmes spécifiques et adaptés pour les citoyens issus des minorités et de l'immigration récente. Intégrer exige d'améliorer les conditions de l'insertion sociale et de la participation civique, ce qui en retour exige de mieux adapter les programmes.
- g) Dans le contexte québécois, encore une fois, l'immigrant aurait peine à se retrouver parmi les différents services offerts par diverses instances ou agences relevant de différents paliers.
- h) Les interventions en entreprise auraient démontré par le passé leur efficacité, tout au moins au Québec; les employeurs et les immigrants appréciaient l'accompagnement offert par le conseiller en emploi qui servait de facilitateur en permettant une compréhension mutuelle des réalités et des enjeux de chacun. On déplore que, pour des raisons inconnues et malgré la pertinence de ces mesures et leurs résultats en termes de rétention en emploi, ce type d'accompagnement personnalisé soit devenu marginal.

Enfants d'immigrants (la « deuxième génération »)

L'exclusion dont souffrent plusieurs parents immigrants se transmettrait en partie à leurs enfants. Étant donné que ces derniers ont été formés, acculturés comme tous les autres jeunes, les conséquences seraient plus graves (décrochage scolaire, délinquance, sous-emploi chronique). Notons toutefois que, pour ce qui est de la performance à l'école, des données positives pour des groupes d'enfants d'immigrants ont aussi été présentées au cours du Symposium (par exemple, dans l'exposé de Marie McAndrew).

Ethnicisation de la pauvreté

La pauvreté au Québec et en Europe tend à se concentrer parmi les immigrants. C'est un phénomène qui pourrait être lourd de conséquences, comme on a pu le voir à Montréal avec les événements d'août 2008 (émeute à Montréal-Nord) et comme l'attestent bien des précédents en Europe (les émeutes des banlieues en France, les affrontements interethniques dans quelques villes du nord de l'Angleterre, tout particulièrement). Les inégalités sociales freinent l'intégration et dressent contre la société ceux qui en sont victimes.

Égalité homme-femme

Cet enjeu touche l'ensemble des sociétés et de nombreuses mesures ont été prises en conséquence depuis plusieurs années. Mais il y aurait un effort particulier à faire auprès de certaines catégories de citoyennes issues du milieu de l'immigration, notamment pour les rendre plus conscientes de leurs droits, faire en sorte qu'elles puissent y avoir recours et, plus généralement, les aider à se prémunir contre des traditions et des pratiques qui freinent leur épanouissement comme citoyennes.

Francisation

Du côté québécois surtout, conférenciers et intervenants ont également manifesté des inquiétudes au sujet de l'intégration linguistique. Les difficultés présentes résideraient principalement dans l'inadaptation des mesures de francisation à des groupes spécifiques (femmes isolées, analphabètes, personnes en situation économique précaire...). Certaines

interventions ont évoqué le problème des ministères québécois qui communiqueraient couramment en anglais avec les immigrants allophones².

Le personnel des médias

En règle générale, ce personnel provient surtout du groupe majoritaire; les immigrants et les membres des minorités y sont donc sous-représentés. Une sensibilisation à ce problème et des interventions, s'imposent.

Interactions, rapprochements, information

On souligne que les activités d'échanges interculturels mettant en contact la diversité sont insuffisantes. En plus, au Québec tout au moins, celles qui ont cours mettraient surtout en contact des membres des minorités et des immigrants entre eux. Il faudrait créer des espaces de dialogue plus ouverts et favoriser davantage les contacts pour acquérir une connaissance de l'autre au-delà des préjugés et stéréotypes.

Par ailleurs, au Québec, des changements importants sont en cours présentement ou s'annoncent prochainement (exemple : les Québécois ayant une langue maternelle autre que le français seront majoritaires d'ici une vingtaine d'années dans la région de Montréal alors que les autres régions demeureront vraisemblablement très homogènes). On peut penser que ces perspectives seront lourdes de conséquences.

Culture commune

Participants et intervenants ont cherché à préciser les conditions d'émergence d'une culture commune ouverte à tous les apports et nourrie de toute la diversité d'une société, incluant celle qu'apporte la mondialisation. On a aussi insisté sur l'importance de mettre davantage l'accent sur ce qui rassemble (ex : certaines valeurs) plutôt que sur les différences, notamment à l'école.

² Sur cette question, voir Robert Dutrisac, «Québec s'adresse en anglais aux trois quarts des immigrants allophones», *Le Devoir*, 8 avril 2008.

Les accommodements

- a) En Europe, ils suscitent souvent une méfiance, bien qu'ils soient largement pratiqués dans des pays comme l'Angleterre ou les Pays-Bas. Au Québec même, si on en croit les sondages les plus récents, ils se heurtent toujours à une forte opposition dans la population (et dans les médias). Presque partout, le besoin se fait sentir de mieux les expliquer et aussi rappeler les distinctions à faire entre accommodement, intégration, adaptation des services publics et pratiques interculturelles.
- b) On se plaint encore de pratiques parfois improvisées de la part des décideurs dans les institutions publiques (manque de critères clairs, de normes, de grandes orientations, de principes; non-respect des valeurs fondamentales de la société d'accueil...).
- c) Au Québec, on ressent le besoin de nouveaux outils, par exemple un Office de médiation interculturelle³ qui :

- consignerait les données sur les pratiques d'accommodement et d'ajustement,
- diffuserait de l'information aux citoyens,
- entreprendrait une relation de collaboration avec les médias,
- œuvrerait à dissiper les malentendus, les préjugés, les craintes et les critiques non fondées,
- développerait une expertise et offrirait une assistance aux décideurs dans les institutions publiques et dans les entreprises,
- contribuerait à contrer les stéréotypes, à rapprocher la majorité et les minorités.

La mission de ce nouvel organisme se distinguerait clairement de celle de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse : tandis que cette dernière représente la voie pré-judiciaire ou judiciaire pour régler les différends, l'Office représenterait l'occasion de développer une approche citoyenne, une culture de négociation et de médiation susceptible de désamorcer et de déjudiciariser les conflits.

³ Ce que le *Rapport* Bouchard-Taylor (2008) appelait un Office d'harmonisation interculturelle.

Éducation

On a souligné des lacunes concernant les compétences des enseignants en matière d'approche interculturelle. Les enfants d'immigrants exigeraient une attention particulière. Au Québec, l'enseignement du français ferait problème du fait que les maîtres ont été formés à l'enseigner comme langue première alors qu'elle est une langue seconde pour de nombreux élèves issus de l'immigration.

Besoin de connaissances empiriques

En rapport avec plusieurs des sujets abordés dans les pages précédentes, un besoin général se fait sentir : il faudrait approfondir la connaissance concrète des situations, des problèmes (ex : la discrimination aux dépens des immigrants, dans l'emploi⁴, dans le logement, etc). Les travaux empiriques qui sont réalisés présentement sont précieux mais insuffisants. Il y aurait là une lacune importante qui exige une augmentation des fonds de recherche (ex : besoin d'indicateurs qui permettent de suivre l'évolution de situations, d'évaluer l'impact de diverses interventions...).

Voici d'autres exemples de sujets qui sont au cœur des débats québécois et que nous connaissons pourtant insuffisamment ou même très mal :

- a) La notion de communauté culturelle fait l'objet de plusieurs critiques, y compris parmi les membres des minorités. À quoi exactement correspond dans la réalité la notion de communauté culturelle? Quels sont les groupes qui se définissent vraiment comme minorités culturelles (sentiment d'appartenance, respect des traditions et coutumes, participation à la vie communautaire, etc?) Quelles formes prend l'appartenance à ces minorités et comment s'y négocient les identités?

⁴ Comme le prévoit, par exemple, le plan d'action gouvernemental 2008-2013 (Orientation no 8) du gouvernement du Québec. *La diversité : une valeur ajoutée*.

<http://www.micc.gouv.qc.ca/publications/fr/dossiers/PlanActionFavoriserParticipation.pdf>

- b) Diverses études effectuées aux États-Unis et au Canada anglophone ont montré que l'existence de regroupements bien structurés et dynamiques de minorités ethnoculturelles ou d'immigrants favorisent une meilleure intégration de leurs membres à la société. Cet énoncé contredit l'opinion courante et appelle un nouveau regard sur les politiques d'intégration.
- c) On reproche souvent aux immigrants d'introduire et de perpétuer dans la société d'accueil des valeurs et des coutumes contraires à la modernité, incompatibles avec les valeurs et coutumes en vigueur dans leur nouvelle patrie. On leur reproche souvent aussi de ne pas vouloir s'intégrer à la société d'accueil, de vivre en vase clos. Tous ces énoncés devraient être mis à l'épreuve de recherches empiriques pour donner plus d'assises à la lutte contre les stéréotypes.
- d) Sur les motivations et les significations associées au port du hidjab, on en est réduit présentement à s'en remettre à des témoignages épars, des observations ad hoc, des intuitions non vérifiées, pour ne pas dire carrément des préjugés. Encore là, des enquêtes approfondies seraient bienvenues.
- e) Quelle est la vie quotidienne des immigrants hors des métropoles? Quelle est la nature et comment opèrent les mécanismes d'accueil? Pourquoi ces difficultés d'enracinement dont on parle souvent? Et disposons-nous de chiffres précis sur ce sujet?
- f) À propos de la déqualification professionnelle vécue par les immigrants de première génération, on connaît de nombreux témoignages mais des données empiriques plus précises seraient nécessaires.



Symposium international sur l'interculturalisme

DIALOGUE QUÉBEC-EUROPE

Montréal

Du 25 au 27 mai 2011

Notices biographiques

Maryse ALCINDOR

Maryse Alcindor est née à Port-au-Prince en 1950. Elle est titulaire d'un baccalauréat en pédagogie (1966) de l'Université de Montréal, d'une maîtrise en histoire (1978) de l'UQAM, ainsi que d'une licence en droit (1980) de l'Université de Montréal. Elle a été admise au Barreau du Québec en 1981.

En 1987, elle a fait partie du comité police-minorités institué par la Commission des droits de la personne, où elle a su transformer les services policiers. En 1993, elle a établi, entre la Commission des droits de la personne du Québec et l'Institut international des droits de l'Homme de Strasbourg, un partenariat pour l'organisation conjointe d'une université d'été portant sur l'éducation aux droits et se tenant annuellement dans la capitale de l'Union européenne. Au milieu des années 1990, elle rédigeait le percutant rapport de la Commission nationale Vérité et Justice pour la république d'Haïti.

Dans les années 2000, Mme Alcindor a été la première femme noire à occuper un poste de sous-ministre dans l'administration publique québécoise et, dans ce cadre, à proposer des politiques et orientations en matière d'immigration au Québec.

Aujourd'hui, Maryse Alcindor demeure active auprès de plusieurs organismes voués à la coopération internationale, telle la Fondation Paul-Gérin-Lajoie. Elle a été nommée Officière de l'Ordre national du Québec en 2010.



Frédérique AST

Docteure en droit, Frédérique Ast est juriste senior auprès du Défenseur des droits (ex-Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité). Elle instruit les réclamations individuelles des victimes et est rapporteure sur des dossiers relatifs à toutes les formes de discrimination (sexe, origine, handicap, santé, orientation sexuelle, religion, situation de famille).

Frédérique Ast a développé une expertise en matière de droit européen et français des discriminations et notamment des discriminations religieuses. Elle est l'auteure de nombreuses publications sur ces thématiques. En dernier lieu, elle a publié un article intitulé « La contribution du droit de la non-discrimination au pluralisme religieux : regards croisés des juridictions européennes et françaises et de la HALDE » (in Duarte B., *Manifester sa religion : droits et limites*, Fév. 2011, L'Harmattan, Paris). Elle a aussi contribué, au sein du Conseil de l'Europe, à la rédaction d'un guide méthodologique sur les compétences interculturelles dans les services publics (à paraître en 2011). Elle est récemment intervenue dans un séminaire organisé par les Universités de Cadix et de Bilbao à propos des implications de la diversité religieuse sur les politiques publiques en France, au Québec et en Espagne.

Elle organise en septembre prochain à Paris une conférence sur les discriminations religieuses en Europe.





Gabriella BATTAINI-DRAGONI

Responsable-adjointe pour l'Europe d'*Interculturalisme* 2011

Gabriella Battaini-Dragoni est Directrice Générale de l'Éducation, de la Culture et du Patrimoine, de la Jeunesse et du Sport au Conseil de l'Europe. En 2005, Madame Battaini-Dragoni a été nommée Coordinatrice pour le Dialogue Interculturel et, à ce titre, a été responsable de la préparation du Livre Blanc du Conseil de l'Europe sur le Dialogue interculturel, adopté le 7 mai 2008 au niveau ministériel, premier document de ce genre au niveau international, et de la Campagne du Conseil de l'Europe « Dites NON à la discrimination ».

Madame Battaini-Dragoni est régulièrement invitée comme intervenante aux Nations Unies, à l'OCDE, à l'OSCE et aux réunions de l'Union européenne. Le site www.coe.int/T/F/c présente de plus amples informations sur la Direction Générale de l'Éducation, de la Culture et du Patrimoine, de la Jeunesse et du Sport.



Ahmed BENBOUZID

Membre du Conseil de direction d'*Interculturalisme* 2011

Ahmed Benbouzid est directeur du Développement social à la conférence régionale des élus de Montréal après avoir été directeur général du Carrefour jeunesse emploi du Centre-Nord de Montréal. Il a été président du Comité aviseur sur les relations interculturelles de Montréal (CARIM) (1996-2000), membre du conseil interculturel de Montréal et administrateur au Centre de recherche-action sur les relations raciales (1999-2001). M. Benbouzid siège, au nom de la conférence régionale des élus de Montréal, à plusieurs instances régionales, dont le conseil régional des partenaires du marché de travail (CRPMT).

M. Benbouzid œuvre particulièrement dans les champs du développement régional et local, de l'immigration, de l'intégration et des relations interculturelles ainsi que du développement de l'employabilité et de l'entrepreneuriat.



Pierre BOSSET

Membre du Barreau, Pierre Bosset est entré à la Commission des droits de la personne du Québec en 1985, où il a travaillé durant vingt-deux ans. Il est l'auteur de nombreuses études touchant les droits fondamentaux : notion de discrimination indirecte, liberté d'expression et propagande haineuse, droits économiques et sociaux comme « parents pauvres » de la Charte québécoise des droits, aménagement juridique de la diversité culturelle et religieuse, y compris les notions d'accommodement raisonnable et de neutralité de l'État en matière religieuse. Me Bosset fut, en particulier, l'auteur d'avis officiels qui auront un grand retentissement, notamment sur le port du hidjab à l'école publique et sur la place de la religion dans l'espace public.

Professeur de droit public à l'Université du Québec à Montréal depuis 2007, Me Bosset enseigne les droits et libertés de la personne, le droit constitutionnel et le droit international public. En 2007-2008, il a été membre du comité-conseil de la Commission Bouchard-Taylor.

Il a publié *La discrimination indirecte dans le domaine de l'emploi* (Éditions Yvon Blais, 1989) et codirigé plusieurs ouvrages collectifs, dont *Citoyenneté et droits fondamentaux : une citoyenneté limitée, fragmentée, illusoire ?* (Éditions Thémis, 2000). Avec la professeure Lucie Lamarche, il prépare la publication d'un ouvrage collectif qui s'intitulera *Donner droit de cité aux droits économiques, sociaux et culturels : la Charte québécoise des droits en chantier*.

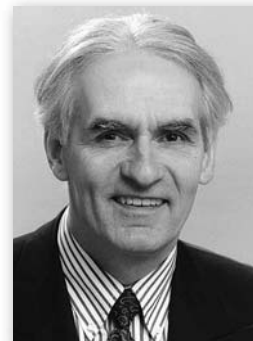
Gérard BOUCHARD

Responsable d'Interculturalisme 2011

Historien et sociologue, Gérard Bouchard est professeur au département des Sciences humaines à l'Université du Québec à Chicoutimi et titulaire d'une Chaire de recherche du Canada. Il est également membre du programme de recherche « Société réussies » de l'Institut Canadien de Recherches Avancées.

Ses principaux domaines d'intérêt sont les imaginaires collectifs, les mythes, le fondement symbolique du lien social, la gestion de la diversité ethnoculturelle, la Révolution tranquille. Ses publications incluent *La pensée impuissante : Échecs et mythes nationaux canadiens-français 1850-1960* (Boréal, 2004), *La culture québécoise est-elle en crise ?* (co-écrit avec Alain Roy, Boréal, 2007), *Mythes et sociétés des Amériques* (co-écrit avec Bernard Andrès, Québec Amérique, 2007), *Fonder l'avenir : Le temps de la conciliation* (co-écrit avec Charles Taylor, Rapport de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, Gouvernement du Québec, 2008) et la traduction en anglais de *Genèse des nations et cultures du Nouveau Monde : Essai d'histoire comparée* (McGill-Queen's University Press, 2008).

En plus de nombreux ouvrages, il a publié plus de 270 articles. Il a également reçu de nombreuses distinctions dont la Légion d'Honneur de France.



Dounia BOUZAR

Ancienne éducatrice à la Protection Judiciaire de la Jeunesse, Dounia Bouzar est docteure en anthropologie du fait religieux. Sa spécialisation porte sur la réappropriation de l'islam par les jeunes nés en France et socialisés à l'école de la République. Personnalité qualifiée du Conseil Français du Culte Musulman, elle est l'auteure de nombreux ouvrages. Son travail a été primé par l'Académie des Sciences Morales et Politiques et elle a été désignée « héroïne européenne » par le Time Magazine pour son travail novateur sur l'islam.

En 2008, elle fonde avec sa fille le centre d'Études Cultes et Cultures Consulting. Les deux premières enquêtes (gestion du fait musulman dans les entreprises et dans les services publics) viennent d'être publiées chez Albin Michel : « Allah a-t-il sa place en entreprise ? » et « La République ou la burqa, les services publics face à l'islam manipulé ». Les éditions Eyrolles lui ont commandé un guide « Laïcité mode d'emploi » pour répondre à 42 situations en entreprise et en service public. Depuis, elle intervient auprès de plusieurs entreprises et collectivités territoriales pour établir des critères de gestion de la diversité religieuse et d'application de la laïcité au quotidien.





Emmanuelle BRIBOSIA

Emmanuelle Bribosia est professeure à l'Institut d'Études européennes et à la Faculté de droit de l'Université Libre de Bruxelles. Ses enseignements portent sur le droit européen, la protection internationale et européenne des droits de la personne et l'approche juridique des discriminations. Depuis 2007, elle est directrice du département juridique de l'Institut d'Études européennes et du Master complémentaire en droit européen.

Au plan de la recherche, elle a développé, depuis une dizaine d'années, en collaboration avec Isabelle Rorive, un pôle de recherche sur le droit de l'égalité, de la non-discrimination et l'approche juridique de la diversité. À ce titre, elle est l'une des co-promotrices de l'action de recherche concertée (A.R.C.) transdisciplinaire, *L'étranger et l'autre à l'épreuve des transformations normatives et identitaires en Europe* (2006-2011). Parmi ses publications récentes liées à la thématique du Symposium, on relèvera l'article rédigé en collaboration avec Julie Ringelheim et Isabelle Rorive, *Reasonable Accommodation for Religious Minorities: A Promising Concept for European Antidiscrimination Law?*, (*Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 17, n° 2, pp. 137-161) et le Rapport thématique intitulé *Towards a balance between right to equality and fundamental rights – À la recherche d'un équilibre entre le droit à l'égalité et d'autres droits fondamentaux* (avec I. Rorive), (rédigé dans le cadre du *European Network of Legal Experts in the Antidiscrimination Field*, 2010, 72 p.).



Ted CANTLE

Ted Cantle a occupé plusieurs postes de direction dans la fonction publique en Grande-Bretagne au niveau local et au niveau national. Ses champs de compétence portent notamment sur les questions sociales et environnementales, ainsi que sur l'enjeu de la revitalisation urbaine. De 1990 à 2001, il a dirigé le Conseil municipal de Nottingham et a travaillé au sein de plusieurs organismes liés aux domaines de la santé, du logement, des travaux publics, des médias et de l'environnement.

Au mois d'août 2001, le ministre de l'Intérieur lui a confié le mandat de superviser une enquête sur les causes des émeutes ayant secoué, cet été-là, plusieurs villes et municipalités dans le nord de la Grande-Bretagne. Son rapport – connu sous le nom de « Rapport Cantle » – met de l'avant la notion de « cohésion communautaire » et promeut un modèle positif de gestion de la diversité fondé sur les interactions. Adopté par le gouvernement, le rapport fut accueilli comme une critique de la politique multiculturelle associée aux « vies parallèles » et à la séparation des communautés.

Ted Cantle est professeur à l'Institute of Community Cohesion (iCoCo). Soutenu par plusieurs ministères, le milieu des affaires ainsi que divers organismes non gouvernementaux, l'institut iCoCo est le chef de file dans la promotion de la cohésion communautaire en Grande-Bretagne, où il cherche à développer des pratiques positives, joue un rôle d'organisme-conseil et mène des travaux de recherche. En 2004, Ted Cantle s'est mérité le titre de Commandeur de l'Ordre de l'empire britannique. Il a publié *Community Cohesion: A New Framework for Race and Diversity* chez Palgrave Macmillan (nouvelle édition révisée en 2008).

Linda CARDINAL

Linda Cardinal est professeure à l'École d'études politiques et titulaire de la Chaire de recherche sur la francophonie et les politiques publiques de l'Université d'Ottawa. Ses recherches portent sur les rapports entre langue et politique, l'action collective des minorités linguistiques, les débats sur l'identité et la citoyenneté au Canada et au Québec et l'histoire des idées au Québec et au Canada francophone. Elle a publié de nombreux articles et dirigé plusieurs ouvrages sur ces thèmes.

Elle a récemment dirigé le numéro spécial de *Politique et Sociétés* sur le thème *Minorités, langue et politique* (2010) et *Le fédéralisme asymétrique et les minorités linguistiques et nationales* (Prise de parole, 2008). Elle a été présidente de la Société québécoise de science politique de 2008 à 2009. Elle préside le comité Langue et Politique de l'Association internationale de science politique.



Marie-Thérèse CHICHA

Marie-Thérèse Chicha, (Ph.D. Economics, McGill) est professeure titulaire à l'École de relations industrielles de l'Université de Montréal. Elle agit comme experte en matière de politiques d'égalité auprès du Bureau international du travail (Genève). Elle est chercheure au Centre Immigration et métropoles ainsi qu'au Centre d'études ethniques des universités montréalaises (CÉETUM) et chercheure associée à la Chaire de recherche en immigration, ethnicité et citoyenneté (CRIEC). Elle a été invitée à titre d'experte en politiques d'égalité par divers organismes et gouvernements (France, Danemark, Belgique, Suède, Maroc) ainsi que dans le cadre du programme EQUAL au Portugal et en Ukraine. Elle a été professeure invitée au Centre international de formation de l'Organisation internationale du travail, à Turin en 2007.

Elle a publié notamment : *Le mirage de l'égalité. Les immigrées hautement qualifiées à Montréal*, FCRR, Toronto, 2009; *Genre, migration et déqualification : des trajectoires contrastées. Étude de cas de travailleuses migrantes à Genève*. Cahiers des migrations internationales, n° 97, BIT, Genève (avec Eva Deraedt), 2009; *Promouvoir l'équité salariale au moyen de l'évaluation non sexiste des emplois : guide de mise en œuvre*, BIT, 2008.





Yasmina CHOUAKRI

Yasmina Chouakri est responsable du volet femmes à la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI), présidente de l'Institut canadien de recherches sur les femmes (ICREF) et chercheure associée à la Chaire de recherche sur l'immigration, l'ethnicité et la citoyenneté (CRIEC).

Politologue de formation, elle a été impliquée dans le mouvement des femmes québécois et canadien depuis plus de dix ans comme militante et comme travailleuse. Sa contribution dans le milieu communautaire et féministe a porté notamment sur la mise en avant des facteurs d'inclusion et d'exclusion des femmes immigrantes à la participation civique, le sous-financement des organismes de femmes à caractère ethnoculturel, l'arrimage des revendications des femmes immigrées et racisées aux luttes féministes ainsi que le développement de projets favorisant l'empowerment de ces femmes, la lutte contre les discriminations et le racisme.

Elle a été aussi consultante en égalité entre les sexes, chargée de projet et responsable du Comité des femmes des communautés culturelles de la Fédération des femmes du Québec entre 2003 et 2008.



Pearl ELIADIS

Membre du Conseil de direction d'*Interculturalisme* 2011

Pearl Eliadis vit à Montréal où elle travaille comme avocate dans le domaine des droits humains et de la gouvernance démocratique. Diplômée de l'université McGill et de l'université d'Oxford, elle a étudié le droit civil et la common law. Elle a travaillé pour les Nations unies, l'Union européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, diverses ONG et des consortiums internationaux œuvrant dans les domaines des droits humains, des réformes légales et judiciaires et de l'*institution-building* en Chine, en Iraq, au Sri Lanka, au Timor Leste, au Tajikistan, en Éthiopie ainsi qu'au Népal. Elle a été conseillère senior pour deux commissions tenues entre 2001 et 2004 après le génocide au Rwanda.

Pearl Eliadis est membre du barreau du Québec et du barreau de l'Ontario. Elle siège à divers comités consacrés aux droits humains pour les barreaux québécois et canadiens. Elle s'est méritée la Médaille commémorative « Canada 125 », le prix « Femme de distinction » du YMCA en 2006 et le prix « Femme de l'année » du Conseil des femmes de Montréal en 2009.

Pearl Eliadis s'intéresse tout particulièrement aux droits des femmes et des enfants et a été présidente d'un refuge pour femmes dans la région de Montréal. Elle donne régulièrement des conférences, a co-édité trois ouvrages et publié de nombreux articles au sujet de l'immigration, des droits humains et des chartes des droits.

Thomas FACCHINETTI

Thomas Facchinetti est Délégué aux étrangers à l'État de Neuchâtel (Suisse), chef du service de la cohésion multiculturelle. Il est né le 18 mai 1961 à Friedrichshafen en République fédérale Allemande. Double nationalité Suisse - Italien. Il a été élu au parlement de la ville de Neuchâtel depuis 1997.

Il a fait ses études à Neuchâtel : formation en sciences sociales (animation socioculturelle, droit, sociologie et psychologie sociale). Ses principales activités professionnelles sont les suivantes : dirigeant d'un mouvement pour la jeunesse, co-fondateur et responsable de *Job Service* (institution spécialisée dans l'insertion professionnelle des jeunes), délégué cantonal aux étrangers depuis 1990 et chef du service de la cohésion multiculturelle.

Le Délégué aux étrangers assure le lien entre les autorités cantonales et les diverses collectivités étrangères ou multiculturelles ainsi que la direction du service cantonal chargé de l'application de la mission étatique de cohésion multiculturelle par la politique d'intégration des étrangers et de prévention du racisme.



Gilda FARRELL

Membre du Conseil de direction d'*Interculturalisme 2011*

Chef de la Division pour la Recherche et le Développement de la Cohésion sociale au Conseil de l'Europe, Gilda Farrell a été directrice adjointe puis directrice de l'Observatoire européen des territoires LEADER, initiative de l'Union européenne pour le développement territorial chargée d'un travail d'analyse des bonnes pratiques de développement local et territorial, de septembre 1995 à mars 2000.

D'août 1994 à juillet 1995, elle a été expert-responsable du programme STRUDER de la Commission européenne d'appui au développement régional dans le cadre de la préparation à l'élargissement de l'Union. Gilda Farrell possède une maîtrise en économie et sciences politiques de l'Université York en Ontario et un doctorat en économie de l'Université libre des Études sociales de Rome.



Bergman FLEURY

Membre du Conseil de direction d'*Interculturalisme 2011*

Bergman Fleury est spécialiste en sciences de l'éducation. Pendant longtemps il a œuvré dans l'enseignement et la formation du personnel scolaire et des gestionnaires. À la Commission scolaire de Montréal notamment, il a été responsable de plusieurs dossiers dans le domaine de l'éducation et des relations interculturelles et du plurilinguisme. Ses contributions à des recherches universitaires portent particulièrement sur la réussite des jeunes issus des minorités ethnoculturelles.

Il est le président du Comité consultatif sur l'intégration et l'accommodement raisonnable créé par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport du Québec. En novembre 2007, son rapport intitulé *Une école québécoise inclusive : dialogue, valeurs et repères communs* a permis de fournir aux gestionnaires du système scolaire un cadre institutionnel favorisant une meilleure prise en compte de la diversité culturelle et l'intégration des élèves de toutes origines. Ce rapport propose également un modèle de recherche de solutions pour assurer un meilleur vivre-ensemble.





Lamine FOURA

Membre du Conseil de direction d'Interculturalisme 2011

Lamine Foura est, depuis octobre 2001, ingénieur chez Bombardier Aéronautique. Il a apporté une contribution reconnue à titre d'assistant de recherche aux travaux du Groupe de recherche interdisciplinaire sur le Montréal ethno-religieux de l'Université du Québec à Montréal de 2005 à 2007. Il a collaboré à l'émission *Bazzo.tv* sur les ondes de Télé-Québec entre 2006 et 2008.

Il a mis ses compétences au service du secteur public en occupant plusieurs postes : co-fondateur Secrétaire Général du Congrès maghrébin du Québec; depuis juillet 2002, il anime l'émission *Taxi Maghreb* sur les ondes de Radio Centre-Ville; entre 2003 et 2009, il a animé l'émission de télévision *La Caravane du Maghreb* (sur le Canal 14 CJNT Montréal); de 2001 à 2002, il a été chroniqueur à l'émission de télévision *Algérie Express* sur le Canal 14 CH Montréal. De 2003 à 2008, il a été membre de la Table Maghreb du Ministère de l'immigration et des communautés culturelles du gouvernement du Québec.

Il est une personne-ressource pour le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles du Québec ainsi que pour les médias québécois et canadiens en ce qui concerne les questions liées à la communauté arabo-musulmane au Québec. Il est membre actif du groupe de dialogue interreligieux chrétien-musulman du Québec.



François FOURNIER

Directeur exécutif d'Interculturalisme 2011

François Fournier (M.A Science politique, Ph.D. Sociologie) est professionnel de recherche depuis une vingtaine d'années. Il a travaillé et publié sur plusieurs questions : parentalité; populations vulnérables et stigmatisées; bioéthique; vie privée et confidentialité des informations de santé; droits de la personne, relations interculturelles, racisme et immigration.

En 2007-2008, il était analyste senior à la Commission Bouchard-Taylor. Depuis 2008, il travaille, à la Chaire de recherche du Canada sur l'étude comparée des imaginaires collectifs, sur diverses thématiques liées à l'immigration et aux modèles d'intégration. Il s'intéresse aussi à l'étude des discours antipluralistes au Québec et en Occident.

Nicole GIRARD

Nicole Girard possède une vaste expérience dans plusieurs domaines se rapportant à la citoyenneté et à l'immigration. Elle occupe actuellement le poste de directrice générale intérimaire de la Direction générale de la citoyenneté et du multiculturalisme à Citoyenneté et Immigration Canada. Auparavant, elle occupait le poste de directrice, Direction de la législation et de la politique de programme.

Son expérience à diriger l'élaboration de politiques dans des domaines diversifiés, notamment l'exécution de la loi, la politique stratégique, les réfugiés, la citoyenneté et le multiculturalisme, lui a permis de contribuer à l'élaboration de réformes législatives et réglementaires. À ce titre, elle a contribué à la conception et à l'application de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* de 1999 à 2002, et dirigé la mise en œuvre de changements apportés à la *Loi sur l'immigration* en 2009.

Elle a participé à différentes discussions portant sur l'immigration, les réfugiés et la citoyenneté en Europe, aux États-Unis et en Australie.



Irena GUIDIKOVA

Membre du Conseil de direction d'*Interculturalisme* 2011

Diplômée en Sciences politiques de l'Université de Sofia (Bulgarie), et en Philosophie politique de l'Université de York (Royaume-Uni), elle travaille au Conseil de l'Europe depuis 1994. Elle commence sa carrière à la Direction de la Jeunesse et du Sport, où elle développe et met en œuvre un important programme de recherche pour un projet transversal de trois ans sur l'avenir de la démocratie en Europe. Elle occupe ensuite la fonction de conseiller en politique au Cabinet du Secrétaire général. Elle est actuellement chef de la Division des politiques culturelles, de la diversité et du dialogue.

Elle s'engage ainsi professionnellement dans des domaines qui joignent les institutions publiques et la société : les politiques publiques et le changement social, le développement technologique et l'innovation politique, l'analyse et le conseil politique, le développement et la mise en œuvre de stratégies.



Assia KADA

Membre du Conseil de direction d'*Interculturalisme* 2011

Assia Kada est diplômée en informatique de gestion. Après dix années d'enseignement et une grande implication bénévole dans la défense des droits en emploi des femmes démunies et non instruites, Mme Kada a réorienté sa carrière. En 1990, elle suit une formation en intervention sociale et en recherche interculturelle. À titre d'intervenante sociale, elle travaille dix ans auprès des femmes immigrantes victimes de violence conjugale. Consultante au Centre d'Étude et d'Intervention en Recherche Interculturelle, elle forme les intervenants du milieu de la santé et des services sociaux en communication et compréhension interculturelle.



En 1996, après une formation en ethnopsychiatrie de deux ans, elle se joint à l'équipe transculturelle de l'hôpital Jean-Talon (Montréal) où elle agit à titre de co-thérapeute auprès des familles de toutes origines présentant différents problèmes pendant plus de dix ans.

En 2000, elle entre en fonction au poste de la direction générale de La Fondation de la tolérance, organisme sans but lucratif qui œuvre à la promotion du respect de la différence auprès des jeunes dans les écoles secondaires du Québec. Grâce à sa croissance et à l'expansion de son offre éducative, La Fondation est aujourd'hui reconnue comme un acteur de premier plan dans la prévention de la discrimination sous toutes ses formes, de l'exclusion, de la violence et des crimes haineux. Mme Kada y travaille jusqu'à ce jour.



Aïda KAMAR

Membre du Conseil de direction d'Interculturalisme 2011

Diplômée en philosophie et en communication, Aïda Kamar a d'abord fait carrière au Liban, son pays d'origine, en enseignement de la philosophie puis en journalisme écrit et télévisé avant de se consacrer à la gestion de grands dossiers dont celui de la francophonie. Elle accompagna le dossier de la francophonie à la Présidence de la République libanaise et poursuivit son travail au Québec où elle s'installa en 1990 et fut nommée, en 2004, par l'Assemblée nationale, Chevalière de l'Ordre de la Francophonie. Sa conviction profonde d'une société québécoise, riche de sa diversité artistique et économique, alimente et anime toute sa carrière au Québec. C'est à ce titre qu'elle a reçu l'Ordre National du Québec en 2008.

Femme d'engagement et de passion, c'est au dialogue des peuples, des cultures et des générations qu'elle croit profondément. C'est donc dans le cadre de la diversité et de l'interculturalité qu'elle fit sa marque auprès de nombreux ministres et collabora avec plusieurs ministères.

Elle est présidente fondatrice de Vision Diversité, OBNL qu'elle dirige et dont le mandat est de mobiliser les milieux québécois de la culture, des affaires et de l'éducation afin de faire de la diversité une véritable force de développement pour le Québec et ce, grâce à de multiples initiatives économiques et culturelles, et afin d'éviter le gaspillage des diplômés, des artistes et des réseaux de gens d'affaires québécois de toutes origines.



Will KYMLICKA

Will Kymlicka a obtenu un B.A. en philosophie et en politique de l'université Queen's en 1984 et un doctorat en philosophie de l'Université d'Oxford en 1987. Ses travaux portent sur la façon dont les pays démocratiques abordent les questions liées à la diversité ethnique, raciale et religieuse, et plus particulièrement sur la théorie et la pratique de la citoyenneté multiculturelle au Canada. Il a publié six ouvrages à la Oxford University Press, dont *Multicultural Citizenship* (1995), *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada* (1998) et *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity* (2007). Il a co-édité *Citizenship in Diverse Societies* (2000) et *Multiculturalism and the Welfare State* (2006).

Titulaire d'une chaire de recherche du Canada en philosophie politique à l'université Queen's, il est actuellement professeur invité au centre d'Études du nationalisme à l'Université d'Europe centrale à Budapest. Ses travaux ont été traduits dans trente-deux langues. Will Kymlicka est fréquemment sollicité à titre de conseiller auprès des gouvernements et des organisations internationales.

Micheline LABELLE

Micheline Labelle est professeure titulaire au département de sociologie de l'Université du Québec à Montréal et titulaire de la Chaire de recherche en immigration, ethnicité et citoyenneté (CRIEC) et de l'Observatoire international sur le racisme et les discriminations. La CRIEC est membre de la Commission canadienne de l'UNESCO.

Ses recherches portent notamment sur les politiques d'immigration et d'aménagement de la diversité (multiculturalisme, interculturalisme), le nationalisme québécois et les processus de racisation. Elle a récemment publié *Contestation transnationale, diversité et citoyenneté dans l'espace québécois* (avec F. Rocher, 2004), *Le devoir de mémoire et les politiques du pardon* (avec R. Antonius et G. Leroux, 2005), *Immigration et multiculturalisme : les associations arabo-musulmanes face à l'État canadien et québécois* (avec F. Rocher et R. Antonius, 2009) et *Racisme et antiracisme au Québec. Discours et déclinaisons* (2010). Elle a réalisé des études dans le cadre de la Coalition internationale des villes contre le racisme pour l'UNESCO.

Elle a été membre du Conseil des relations interculturelles du Québec (2002-2004) et du conseil d'administration de l'Association internationale des études québécoises (2003 à 2009).



Frank LECHNER

Frank Lechner est professeur de sociologie à l'université Emory (Atlanta). Né à Amsterdam, il a déménagé aux États-Unis en 1979 pour effectuer des études supérieures à l'Université de Pittsburgh.

Ses derniers travaux portent principalement sur la mondialisation. Parmi eux, nous pouvons citer : *World Culture: Origins and Consequences* (2005, en collaboration avec John Boli), *The Netherlands: Globalization and National Identity* (2008) et *Globalization: The Making of World Society* (2009). Il a co-édité avec John Boli *The Globalization Reader* (quatrième édition, 2011). Il a également publié des articles sur la religion aux Pays-Bas et sur le soccer.





Peter LEUPRECHT

Peter Leuprecht est docteur en droit de l'Université d'Innsbruck (Autriche). En 1958-1961, il a été assistant à la Faculté de Droit de l'Université d'Innsbruck et inscrit au barreau. En 1961-1997, il a été fonctionnaire au Secrétariat Général du Conseil de l'Europe (Strasbourg, France); en 1976-1980, Secrétaire du Comité des Ministres; en 1980-1993, Directeur des Droits de l'Homme. En 1993, il a été élu Secrétaire Général Adjoint. Il quitte son poste avant terme en raison d'un désaccord avec la dilution des standards du Conseil de l'Europe.

Il a enseigné aux Universités de Strasbourg et Nancy ainsi qu'à l'Académie de Droit Européen de Florence. Il est l'auteur de nombreuses publications en matière de droit international et de droits de la personne. En 1997-1999, il a été professeur invité à la Faculté de Droit de l'Université McGill et au Département des sciences juridiques de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et conseiller au Ministère canadien de la Justice. De 1999 à 2003, il a été Doyen de la Faculté de Droit de l'Université McGill. De 2004 à 2008, il a été Directeur de l'Institut d'Études Internationales de Montréal et Professeur de droit international public au Département des sciences juridiques de l'UQAM.

En 1991, il a reçu le prix du Civisme Européen et, en 2001, le Prix des Droits de la Personne de la *Lord Reading Law Society* en 2001. De 2000 à 2005, il a été représentant spécial du Secrétaire Général des Nations Unies pour les Droits de l'Homme au Cambodge.



Marie McANDREW

Marie McAndrew est professeure titulaire au département d'administration et fondements de l'éducation de l'Université de Montréal. Elle est spécialisée dans l'éducation des minorités et l'éducation interculturelle. De 1989 à 1991, elle a été étroitement associée à l'élaboration et à la diffusion de l'Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration *Au Québec pour bâtir ensemble*.

De 1996 à 2002, elle a été directrice d'*Immigration et métropoles*, le centre de recherche interuniversitaire de Montréal sur l'immigration, l'intégration et la dynamique urbaine. De 1993 à 2004, Marie Mc Andrew a coordonné le Groupe de recherche sur l'ethnicité et l'adaptation au pluralisme en éducation (GREAPE). Depuis juin 2003, elle est titulaire de la Chaire en relations ethniques de l'Université de Montréal et s'est vu octroyer en juin 2006, une Chaire de recherche du Canada, niveau 1, par le CRSH.

En juin 2005, elle a reçu le Prix québécois de la citoyenneté Jacques-Couture pour le rapprochement interculturel, en reconnaissance de l'impact de son engagement en matière de recherche et de dissémination sur le développement de politiques publiques mieux adaptées à la réalité pluraliste. Elle a siégé également au Comité consultatif sur l'intégration et l'accommodement raisonnable en milieu scolaire, créé par le ministre de l'Éducation du Québec en octobre 2006. Elle a aussi été membre du comité-conseil de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles en 2007-2008.

Geneviève NOOTENS

Membre du comité exécutif d'*Interculturalisme* 2011

Geneviève Nootens est professeure à l'Université du Québec à Chicoutimi et titulaire de la Chaire de recherche du Canada sur la démocratie et la souveraineté. Elle est membre du Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales (GRSP), du Centre de recherche sur la diversité au Québec (CRIDAQ) et du réseau *Ethnicity and Democratic Governance*.

Elle a contribué à plusieurs ouvrages collectifs, dont *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics* (Routledge, 2005) et *After the Nation?* (Palgrave Macmillan, 2010). Elle a codirigé, avec Alain-G. Gagnon et André Lecours, *Les nationalismes majoritaires contemporains. Identité, mémoire, pouvoir* (Montréal, Québec Amérique, 2007). Elle a aussi codirigé avec André Lecours *Dominant Nationalism, Dominant Ethnicity: Identity, Federalism and Democracy* (Peter Lang, 2009) et, avec Ryoa Chung, *Le cosmopolitisme : enjeux et débats contemporains* (Presses de l'Université de Montréal, 2010).

Elle est l'auteur de *Désenclaver la démocratie. Des huguenots à la paix des Braves* (Montréal, Québec Amérique, 2004) et de *Souveraineté démocratique, justice et mondialisation* (Liber, 2010). Elle a également publié dans *Nations and Nationalism* et dans *Contemporary Political Theory*.



Ólöf Thorhildur ÓLAFSDÓTTIR

Mme Ólöf Thorhildur Ólafsdóttir est Directrice de l'Éducation et des Langues au Conseil de l'Europe. Elle a débuté sa carrière professionnelle en 1982 après des études supérieures de littérature et d'histoire en France, où elle a obtenu un doctorat de troisième cycle en lettres modernes (littérature politique de la 3^e République) en 1982. De 1982 à 1987, elle a enseigné la littérature comparée et la littérature française à l'Université d'Islande à Reykjavik. En janvier 1988, elle a joint le Secrétariat du Conseil de l'Europe comme Administratrice à la Division du Patrimoine historique. Entre 1990 et 1993, elle a été Secrétaire du Comité de la Culture, de l'Éducation et des Médias du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux d'Europe.

En 1993, elle a été promue Chef de la Division de l'Égalité entre les hommes et les femmes, à la Direction Générale des Droits de l'Homme, poste qu'elle occupa jusqu'à l'été 2002 avant de rejoindre la Direction de l'Éducation et des Langues en qualité de Chef de la Division de l'éducation à la citoyenneté et aux droits de l'homme. Elle a été promue Chef du Service de l'Éducation scolaire et extra-scolaire au sein de la même Direction en octobre 2002 et occupe actuellement le poste de Directrice depuis le 1^{er} décembre 2010.





Stephan REICHHOLD

Membre du Conseil de direction d'*Interculturalisme* 2011

Depuis 1989, Stephan Reichhold est directeur général de la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI). Il est responsable de la coordination et du développement du regroupement national de 140 organismes communautaires œuvrant auprès des personnes réfugiées, immigrantes et sans statut au Québec. Il participe activement à la coopération et à la vigilance critique en rapport avec la conception et l'élaboration des politiques et programmes gouvernementaux en matière d'immigration et d'intégration.

De 1978 à 1988, il a assuré une collaboration régulière, à titre de formateur et chercheur, avec l'Office franco-allemand pour la jeunesse (Bonn), Centre européen de la jeunesse (Strasbourg), Arbeit und Leben (Düsseldorf), Peuple et Culture (Paris), Culture et Liberté (Paris), Internationale Begegnungsstätte Jagdschloss Glienicke (Berlin), Wannseeheim (Berlin), Greenpeace Allemagne (Hambourg).

Il est membre permanent du Comité d'orientation du Centre Métropolis du Québec – Immigration et Métropoles depuis 1998 (Réseau canadien de Métropolis) et a été membre du Conseil des relations interculturelles du Québec de 2002 à 2010. Il est membre du Comité de direction de la Chaire de recherche en immigration, ethnicité et citoyenneté de l'Université du Québec à Montréal.



Patricia RIMOK

Madame Patricia Rimok est présidente du Conseil des relations interculturelles du Québec (CRI) depuis octobre 2003. Ce conseil est un organisme gouvernemental de consultation et de recherche. Sa principale fonction est de conseiller la Ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles sur toute question relative aux relations interculturelles, à l'intégration des immigrants et à la gestion de la diversité.

Quelques réalisations récentes sous sa gouverne incluent un avis sur les services de garde : *L'accessibilité aux services de garde : une partie prenante de l'intégration des familles immigrantes au Québec*, un avis sur les médias et la publicité : *Une représentation et un traitement équitables de la diversité ethnoculturelle dans les médias et la publicité*, un *Avis sur la prise en compte et la gestion de la diversité ethnoculturelle* et un *Rapport du sondage EDIT-Entreprises diversifiées et talentueuses mené auprès des entreprises québécoises*, de juin à novembre 2008.

Madame Rimok est diplômée en communication et en sciences politiques de l'Université McGill et de l'Université de Montréal.

François ROCHER

François Rocher est professeur titulaire et directeur de l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa. Il fut aussi, pendant plus de quinze ans, professeur à l'université Carleton où il a également dirigé l'École d'études canadiennes (School of Canadian Studies). Ses travaux portent sur les grandes problématiques qui sous-tendent la dynamique politique canadienne, notamment la question constitutionnelle, les rapports Québec-Canada, le fédéralisme canadien, les politiques de gestion de la diversité ethnoculturelle et les manifestations sociopolitiques du nationalisme québécois.



Il vient de faire paraître *Guy Rocher. Entretiens* (2010) et est coauteur (avec M. Labelle et R. Antonius) d'*Immigration, diversité et sécurité: les associations arabo-musulmanes face à l'État au Québec et au Canada* (2009). Il a également codirigé plusieurs volumes, dont *Essential Readings in Canadian Government and Politics* (2010) (avec P.H. Russell, D. Thompson et L.A. White); *Politics in North America. Redefining Continental Relations* (2007) (avec Y. Abu-Laban, R. Jhappan); *Contestation transnationale, diversité et citoyenneté dans l'espace québécois* (2004) (avec M. Labelle); et *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies* (2003) (avec A.-G. Gagnon et M. Guibernau).

Céline SAINT-PIERRE

Responsable-adjointe pour le Québec d'*Interculturalisme 2011*

Céline Saint-Pierre est professeure émérite de sociologie de l'Université du Québec à Montréal où elle a enseigné (1969-1991) et occupé le poste de vice-rectrice à l'enseignement et à la recherche (1992-1996), pour ensuite assumer la fonction de présidente du Conseil supérieur de l'éducation (1997-août 2002). Par la suite, elle a occupé le poste de directrice de la Chaire Fernand-Dumont sur la culture (INRS-UCS, 2002-2004) et a été vice-présidente Innovation et transfert au CEFRIO (2005-2008).



Elle a été membre de plusieurs commissions et conseils aviseurs au gouvernement du Québec : le Conseil du statut de la femme (1985-1989), la Commission des états généraux sur l'éducation (1995-1996), le Comité d'experts sur le financement de la formation continue (MELS et MSSS, 2003-2004) et le comité-conseil de la Commission consultative Bouchard-Taylor (CCPARDC, 2007-2008).

Elle est actuellement membre de plusieurs conseils d'administration et comités-conseil d'institutions académiques et d'organismes communautaires dans le domaine de l'éducation, du développement social et de la mobilisation des connaissances.



Emilio SANTORO

Emilio Santoro est né à Parme (Italie) en 1963. Il est professeur adjoint de philosophie et de sociologie du droit à la Faculté de droit de l'Université de Florence où il donne des cours sur le droit de l'immigration. Il est membre du comité éditorial de plusieurs périodiques nationaux et internationaux.

Il a obtenu un doctorat en sciences sociales et politiques à l'Institut universitaire européen. Il a été professeur invité dans plusieurs universités anglaises et américaines et supervise plusieurs projets de recherches internationaux pour l'Université de Florence, notamment avec des universités brésiliennes. Il a dirigé trois projets subventionnés par l'Union européenne sur la citoyenneté européenne et l'intégration sociale et politique au sein de l'Union européenne, les droits humains et la sécurité, et la contextualisation des coûts associés à la répression du crime.

Il a fondé et dirige *L'altro diritto* ONLUS. Ce centre de documentation sur les prisons, la marginalité et la déviance fournit des conseils légaux aux prisonniers des principaux centres d'incarcération en Toscane ainsi que des conseils sur les questions liées à l'immigration auprès des gouvernements locaux (près de deux cents municipalités toscanes). Ses travaux portent principalement sur la sociologie du châtement, l'autorité de la loi, le droit et la mondialisation, la gouvernance des sociétés multiculturelles, l'autonomie des individus et le droit de l'immigration.



Leslie SEIDLE

Membre du Conseil de direction d'*Interculturalisme* 2011

Leslie Seidle est directeur de recherche du programme Diversité, immigration et intégration de l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), conseiller principal en politiques auprès du Forum des fédérations et expert-conseil en politiques publiques. Il a occupé auparavant des postes de direction au gouvernement du Canada, notamment celui de directeur général des politiques stratégiques et de la recherche dans la direction des Affaires intergouvernementales, au Bureau du Conseil privé (1996-2002). Il a été directeur de recherche (gouvernance) à l'IRPP (1992-1996) et coordonnateur principal de la recherche de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (1990-1991).

Auteur de l'ouvrage *Rethinking the Delivery of Public Services to Citizens* (1995), M. Seidle a publié de nombreux articles sur les politiques d'immigration, la réforme électorale et constitutionnelle, la gestion publique et le financement politique. Il a dirigé ou codirigé la publication de douze livres, notamment *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada* (2007) et l'étude comparative *Reforming Parliamentary Democracy* (2003).

Michel VENNE

Membre du Conseil de direction d'*Interculturalisme* 2011

Michel Venne est directeur général et fondateur de l'Institut du Nouveau Monde (INM). Michel Venne est *fellow* de l'organisation internationale Ashoka, un réseau de 2000 innovateurs sociaux à l'échelle mondiale.

En 2007, il a été nommé par le gouvernement du Québec vice-président du Groupe de travail (Castonguay) sur le financement du système de santé. En tant que journaliste, il a occupé au quotidien *Le Devoir*, de Montréal, de 1990 à 2006, les fonctions de correspondant parlementaire à l'Assemblée nationale, d'éditorialiste, de directeur de l'information, puis de chroniqueur.

La qualité de son travail journalistique a été reconnue par l'attribution du prix Judith-Jasmin (mention presse écrite) en 1993 et de la Bourse Michener en 1997. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages, notamment *Souverainistes, que faire ?* et *Les Porteurs de liberté*. Il a dirigé plusieurs ouvrages collectifs, dont *100 idées citoyennes pour un Québec en santé; Justice, démocratie et prospérité – L'avenir du modèle québécois*; et *Penser la nation québécoise*.

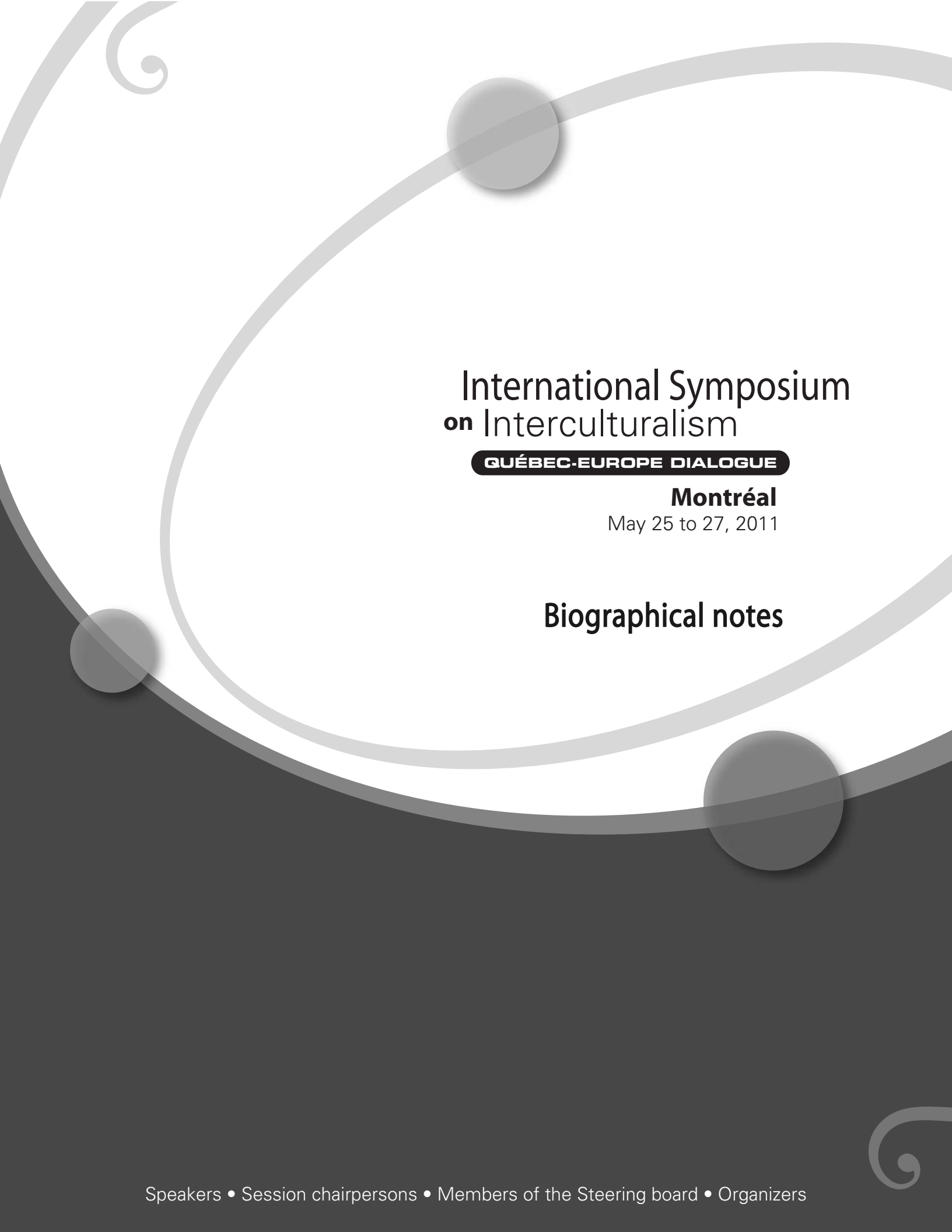


Jean-Paul WILLAIME

Jean-Paul Willaime est né en 1947 à Charleville (France). Il est Docteur ès sciences religieuses (1975) et Docteur en sociologie (1984). Après avoir enseigné à l'Université de Strasbourg, il est, depuis 1992, Directeur d'études à l'École Pratique des Hautes Études, Sorbonne, Paris. Membre du laboratoire *Groupe Société, Religions, Laïcités* (EPHE-CNRS), il a dirigé de 2005 à 2010 l'Institut Européen en Sciences des Religions.

Il a notamment publié : *Sociologie des Religions* (3^{ème} éd., 2005); *Europe et religions. Les enjeux du XXI^e siècle* (2004); *Religion and Education in Europe. Developments, Contexts and Debates* (ed. with R. Jackson, S. Miedema, W. Weisse, 2007); *Le retour du religieux dans la sphère publique. Vers une laïcité de reconnaissance et de dialogue* (2008).





International Symposium on Interculturalism

QUÉBEC-EUROPE DIALOGUE

Montréal

May 25 to 27, 2011

Biographical notes

Maryse ALCINDOR

Maryse Alcindor was born in Port-au-Prince in 1950. She has a B.A. in Pedagogy from the University of Montreal (1966), a Master's degree in History from the University of Quebec in Montreal (1978) and a license in Law from the University of Montreal (1980). She was admitted to the Quebec Bar in 1981.

In 1987, Mrs. Alcindor was part of a police-minorities committee created by the Quebec Human Rights Commission and in which she contributed to the transformation of the police service. In 1993, she established a partnership between the Quebec Human Rights Commission and the International Institute of Human Rights in Strasbourg for the creation of a joint summer university devoted to education on human rights and which is held annually in the capital of the European Union. In the middle of the 1990s, she wrote the striking report of the Truth and Justice National Commission of the Republic of Haiti.

In the 2000s, Mrs. Alcindor became the first black woman to occupy a position of Deputy Minister in the Quebec public administration and, as such, to propose immigration policies and orientations for Quebec.

Today, Maryse Alcindor remains active with various agencies devoted to international cooperation, like the Paul-Gérin-Lajoie Foundation. In 2010, she was named Officer of the National Order of Quebec.



Frédérique AST

Frédérique Ast is a Doctor of Law and jurist for the organization Défenseur des droits (formerly the Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité). She instructs the individual reclamations of victims and reports on the dossiers related to all forms of discrimination (based on gender, origin, handicap, health, sexual orientation, religion, family situation).

Frédérique Ast has developed a special expertise in European and French law about discrimination, and namely religious discrimination. She is the author of numerous publications on those topics. Her last article is entitled "La contribution du droit de la non-discrimination au pluralisme religieux: regards croisés des juridictions européennes et françaises et de la HALDE" (in Duarte B., *Manifester sa religion: droits et limites*, Fév. 2011, L'Harmattan, Paris). She has also contributed, for the Council of Europe, to the creation of a methodological guide on intercultural competence in public services (to be published in 2011). She recently participated in a seminar organized by the Universities of Cadix and Bilbao about the implications of religious diversity on public policies in France, Quebec and Spain.

She is also organizing a conference on religious discrimination in Europe to be held next September in Paris.





Gabriella BATTAINI-DRAGONI

Project Manager for Europe of *Interculturalism 2011*

Gabriella Battaini-Dragoni is the Council of Europe's Director General of Education, Culture and Heritage, Youth and Sport. Since 2005, Mrs. Battaini-Dragoni is the Council of Europe's Coordinator for Intercultural Dialogue. In this capacity, she has been responsible for the preparation of the Council of Europe "White Paper on Intercultural Dialogue", adopted on 7 May 2008 at ministerial level, the first document of its kind at international level, and the Council of Europe "Speak out against Discrimination" Campaign.

Mrs. Battaini-Dragoni is a frequently invited guest speaker at UN, OECD, OSCE, and EU meetings. For more information on the Directorate General of Education, Culture and Heritage, Youth and Sport, visit the website: www.coe.int/T/E/Cultural_Co-operation/



Ahmed BENBOUZID

Member of the Steering board of *Interculturalism 2011*

Ahmed Benbouzid is Director of Social Development at the Montreal Regional Conference of Elected Officers. He was President of the Advisory Committee on Intercultural Relations of Montreal (CARIM) from 1996 to 2000, a member of the Intercultural Council of Montreal and administrator at the Center for Research Action on Race Relations from 1999 to 2001. Mr Benbouzid represents the Montreal Regional Conference of Elected Officers at various regional instances including the Regional Council of Labour Market Partners (CRPMT).

Mr Benbouzid works mostly in the fields of local and regional development, immigration, integration, intercultural relations, development of employability, and entrepreneurship.



Pierre BOSSET

A member of the Bar, Pierre Bosset joined the Quebec Human Rights Commission in 1985 where he has worked for 22 years. He is the author of numerous studies on human rights: the notion of indirect discrimination, freedom of speech and heinous propaganda, economic and social rights as "neglected issues" in the Quebec Charter of Rights, the juridical planning of cultural and religious diversity, reasonable accommodation and neutrality of the state in religious matters. Me Bosset was, in particular, the author of official advices which received wide public attention, namely on the issues of the hijab in public schools and religion in the public space.

A Professor of Public Law at the University of Quebec in Montreal since 2007, Me Bosset teaches human rights and freedoms, constitutional law and public international law. In 2007-2008, he was a member of the advisory committee of the Bouchard-Taylor Commission.

He has published *La discrimination indirecte dans le domaine de l'emploi* (Éditions Yvon Blais, 1989) and coedited many collective works, including *Citoyenneté et droits fondamentaux : une citoyenneté limitée, fragmentée, illusoire?* (Éditions Thémis, 2000). With Professor Lucie Lamarche, he is preparing the publication of a collective work entitled *Donner droit de cité aux droits économiques, sociaux et culturels : la Charte québécoise des droits en chantier*.

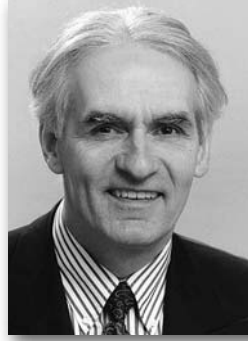
Gérard BOUCHARD

Chief Project Manager of *Interculturalism 2011*

A historian and sociologist, Gérard Bouchard is Professor at the Department of Human Sciences at the University of Quebec in Chicoutimi. He is a Canada Research Chair and a member of the "Successful Societies" research program of the Canadian Institute for Advanced Research.

His main subjects of interest are collective imaginaries, myths, the symbolic foundations of the social link, the management of ethnocultural diversity, the Quiet Revolution. His publications include: *La pensée impuissante : Échecs et mythes nationaux canadiens-français 1850-1960* (Boréal, 2004), *La culture québécoise est-elle en crise ?* (co-authored with Alain Roy, Boréal, 2007), *Mythes et sociétés des Amériques* (co-authored with Bernard Andrès, Québec Amérique, 2007), *Fonder l'avenir : Le temps de la conciliation* (co-authored with Charles Taylor, Rapport de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, Gouvernement du Québec, 2008) and *The Making of the Nations and Cultures of the New World. An Essay in Comparative History* (McGill-Queen's University Press, 2008).

Prof. Bouchard has published numerous other works and more than 270 articles. He has received many distinctions including the French Legion of Honour.



Dounia BOUZAR

Dounia Bouzar has a Ph. D. in Anthropology of religion and specializes in the reappropriation of Islam by the young people born in France and socialized in the republican school system. She was an educator at the Judicial Protection of Youth and a qualified member of the French Council of the Muslim faith. She is the author of many works, received a prize by the Academy of Moral and Political Science and was named a "European heroin" by the magazine *Time* for her innovative work on Islam.

In 2008, she founded with her daughter the Cults and Cultures Consulting Study Center. Its first two investigation reports (on the management of the Muslim fact in businesses and public services) were recently published by Albin Michel: *Allah a-t-il sa place en entreprise ?* and *La République ou la burqa, les services publics face à l'islam manipulé*. Eyrolles Editions have asked her to conceive a guide entitled *Laïcité mode d'emploi* explaining how to deal with 42 situations in businesses and the public sector. Since then, she has intervened in businesses and local communities to help establish criteria for the management of religious diversity and application of secularism in daily life.





Emmanuelle BRIBOSIA

Emmanuelle Bribosia is Professor at the Institute for European Studies and at the Faculty of Law of the Free University of Brussels. Her teaching focuses on European law, international and European protection of human rights and the legal approach to discrimination. Since 2007, she is Director of the juridical department at the Institute for European Studies and of the advanced Master's program in European law.

As for her research, she has developed over the last ten years, in collaboration with Isabelle Rorive, a research pole on equality rights, non-discrimination and the legal approach to diversity. She is one of the co-promoter of the transdisciplinary concerted research action *L'étranger et l'autre à l'épreuve des transformations normatives et identitaires en Europe* (2006-2011). Her recent publications related to the theme of the Symposium include an article written in collaboration with Julie Ringelheim and Isabelle Rorive, *Reasonable Accommodation for Religious Minorities: A Promising Concept for European Antidiscrimination Law?*, (*Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 17, n° 2, pp. 137-161) and a thematic report entitled *Towards a balance between right to equality and fundamental rights - À la recherche d'un équilibre entre le droit à l'égalité et d'autres droits fondamentaux* (avec I. Rorive), (written for the *European Network of Legal Experts in the Antidiscrimination Field*, 2010, 72 p.).



Ted CANTLE

Professor Ted Cantle has held a wide range of senior positions in public service at national and local level focusing, in particular, on urban regeneration and key social and environmental problems. He was Chief Executive of Nottingham City Council from 1990 to 2001 and has worked in health, housing, public works, media and environmental agencies.

In August 2001, Ted Cantle was appointed by the Home Secretary to lead the review of the causes of the summer riots in a number of UK northern towns and cities. His report – known as “the Cantle Report” – introduced the concept of “community cohesion” and was subsequently adopted by the Government. It was widely seen as a critique of the then policy of multiculturalism, based upon “parallel lives” or separateness and heralded a new framework for race and diversity based on interaction and positive values for diversity.

He is now Professor at the Institute of Community Cohesion (iCoCo), which is the UK's leading authority on community cohesion and is supported by a range of partners. iCoCo develops and promotes good practice, provides guidance and conducts research and is sponsored by governmental and non-governmental departments as well as the business sector and other agencies. He was awarded the CBE in 2004 and is the author of *Community Cohesion: A New Framework for Race and Diversity* Published by Palgrave Macmillan (updated Edition 2008).

Linda CARDINAL

Linda Cardinal is Professor at the School of Political Studies and Research Chair in Canadian Francophonie and Public Policy at the University of Ottawa. Her research focuses on the relationship between language and policy, the collective action of linguistic minorities, the debate on identity and citizenship in Canada and Quebec and the history of ideas in Quebec and francophone Canada. She has published numerous articles and edited many works on these topics.

She has recently edited a special issue of *Politique et Sociétés* on the theme *Minorités, langue et politique* (2010) and *Le fédéralisme asymétrique et les minorités linguistiques et nationales* (Prise de parole, 2008). She was President of the Quebec Society of Political Science from 2008 to 2009. She now presides the Language and Policy Committee of the International Association of Political Science.



Marie-Thérèse CHICHA

Marie-Thérèse Chicha (Ph.D. in Economics at McGill University) is Professor at the School of Industrial Relations of the University of Montreal. She acts as an expert in equality policy for the International Labor Office in Geneva. She is a researcher for the Immigration and Metropolis Center, the Center for Ethnic Studies of Montreal Universities (CÉETUM), and associate researcher for the Research Chair in Immigration, Ethnicity and Citizenship (CRIEC). She was invited as an expert in equality policy by various organizations and governments (France, Denmark, Belgium, Sweden, Morocco) as well as in relation to the EQUAL program in Portugal and Ukraine. In 2007, she was a Visiting Professor at the International Formation Center of the International Labour Organization in Turin.

She has published namely: *Le mirage de l'égalité. Les immigrées hautement qualifiées à Montréal*. FCRR. Toronto. 2009; *Genre, migration et déqualification: des trajectoires contrastées. Étude de cas de travailleuses migrantes à Genève*. Cahiers des migrations internationales no. 97. BIT. Genève (avec Eva Deraedt). 2009; *Promouvoir l'équité salariale au moyen de l'évaluation non sexiste des emplois: guide de mise en œuvre*. 2008. BIT.





Yasmina CHOUAKRI

Yasmina Chouakri is in charge of the women section of the Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI). She is President of the Canadian Research Institute on Women (ICREF) and associate researcher at the Research chair on Immigration, Ethnicity and Citizenship (CRIEC).

Trained as a political scientist, she has been involved in the Quebec and Canadian women movements for more than ten years as a militant and worker. Her contribution to the feminist and community milieu is related notably to the definition of factors of inclusion and exclusion of immigrant women from civic participation, the lack of funding for ethnocultural women's groups, the linking of immigrant and racialized women with the feminist fight, and the development of projects aiming at the empowerment of women, the fight against discrimination and racism.

She has also been a consultant on the issue of gender equality and was in charge of the Cultural Communities Women's Committee at the Quebec Women's Federation between 2003 and 2008.



Pearl ELIADIS

Member of the Steering board of *Interculturalism* 2011

Pearl Eliadis is a human rights lawyer based in Montreal. She is a law graduate of McGill and Oxford universities, with training in both common law and civil law. Her practice is limited to human rights and democratic governance. Pearl Eliadis has been retained by the United Nations, the European Union, the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), NGOs and international consortia on national human rights institutions, legal and judicial reform, and institution-building in China, Iraq, Sri Lanka, Timor Leste, Tajikistan, Ethiopia and most recently, Nepal. She was senior advisor to two Rwandan commissions in the aftermath of the genocide from 2001-2004.

Pearl Eliadis is admitted to the Quebec and Ontario Bar Associations and is a member of the human rights committees for both the Quebec and Canadian Bar Associations. She is a recipient of the Canada 125 Commemorative Medal, the 2006 Woman of Distinction (YWCA) and the 2009 Woman of the Year Award (Montreal Council of Women).

Pearl Eliadis has a special interest in women and children's rights and is past president of a Montreal-area women's shelter. She publishes and speaks regularly on human rights issues, has co-edited three books and authored many articles on immigration, human rights and Charter law.

Thomas FACCHINETTI

Mr. Facchinetti is Delegate for foreigner people in the State of Neuchâtel (Switzerland), head of multicultural cohesion office. He was born in 1961 in Friedrichshafen, Germany. Dual citizenship Swiss - Italian. Deputy of the city of Neuchâtel's Parliament since 1997. He completed his social sciences training in Neuchâtel (socio-cultural "animation", law, sociology and psychosociology).

His main professional activities include: Head of Youth's organisation, cofounder and head of "Job service" (a specialized institution in the integration of young people into the labour market). He is a delegate of foreign people (State of Neuchâtel) since 1990 and Head of multicultural cohesion Office. One of the main activities of the Delegate of foreign people is mediation between the Neuchâtel State authorities and the foreigner communities or multicultural communities.

He assumes the leadership in the enforcement of one of the missions the State, which is multicultural cohesion through the foreigners' integration policy and prevention of racism.



Gilda FARRELL

Member of the Steering board of *Interculturalism 2011*

Gilda Farrell is Head of the Social Cohesion Development and Research Division of the Council of Europe. From September 1995 to March 2000, she was Associate Director and then Director of the LEADER European Observatory, a European Union initiative which received the mandate to analyze the positive practices in local and territorial development.

From August 1994 to July 1995, she worked as an expert in charge of the STRUDER program of the European Commission for Regional Development in the context of the expansion of the Union. Gilda Farrell has a Master's degree in Economics and Political Science from the University of York in Ontario, Canada and a Ph.D. in Economics from the Free International University of Social Studies in Rome.



Bergman FLEURY

Member of the Steering board of *Interculturalism 2011*

Bergman Fleury is specialized in education sciences. He has worked for a long period in schools and the formation of schooling personnel and administrators. At the Commission scolaire de Montréal (CSDM), he was in charge of various dossiers related to education, intercultural relations and plurilingualism. His contribution to a number of academic studies focus mainly on the success of young people from ethnocultural minorities.

He is President of the Consultative Committee on Integration and Reasonable Accommodation created by the Quebec Ministry of Education, Recreation and Sports. In November 2007, his report *Une école québécoise inclusive : dialogue, valeurs et repères communs* gave to the administrators of the school system an institutional framework to better apprehend cultural diversity and the integration of pupils from all origins. This report also proposes a model to improve the search of solutions for a better cohabitation.





Lamine FOURA

Member of the Steering board of *Interculturalism 2011*

Lamine Foura is an engineer at Bombardier Aeronautics since October 2001. He contributed as a research assistant to the Research Group on Ethnoreligious Montreal of University of Quebec in Montreal from 2005 to 2007. He collaborated to Télé-Quebec's tv program *Bazzo.tv* between 2006 and 2008.

He occupied various positions in the public sector. He was the Secretary General and co-founder of the Maghreb Congress in Quebec; since July 2002, he is hosting a radio show called *Taxi Maghreb* at Radio Centre-Ville; between 2003 and 2009, he was the host of the television program *La Caravane du Maghreb* on Channel 14 (CJNT Montreal); from 2001 to 2002, he was a columnist for the television program *Algérie Express* on Channel 14 CH Montréal. From 2003 to 2008, he was a member of the Maghreb Table of the Quebec Ministry of Immigration and Cultural Communities.

He acts as a resource person for the Quebec Ministry of Immigration and Cultural Communities and Quebec and Canadian medias when they need information about topics related to the arabo-muslim community in Quebec. He is an active member of the Quebec Christian-Muslim Dialogue Group.



François FOURNIER

Executive director of *Interculturalism 2011*

François Fournier has a Master's degree in Political Science and a Ph.D. in Sociology. He has worked as a researcher for the last twenty years. His work and publications include a variety of topics: parentality, vulnerable and stigmatized populations, bioethics, privacy and confidentiality issues related to health data, human rights, intercultural relations, racism and immigration.

In 2007-2008, he was a senior analyst for the Bouchard-Taylor Commission. Since 2008, he is working on issues related to immigration and models of integration for the Canada Research Chair in the Comparative Study of Collective Imaginaries. He is also interested in the study of antipluralist discourses in Quebec and Western countries.

Nicole GIRARD

Nicole Girard has extensive experience working on a wide range of citizenship and immigration issues. She is currently Acting Director General of the Citizenship and Multiculturalism Branch at Citizenship and Immigration Canada. Previously, she was the Director of Citizenship legislation and program policy.

Her experience leading policy development in areas as diverse as Enforcement, Strategic Policy, Refugees and Citizenship and Multiculturalism Branches has supported legislative reform and regulatory change. Nicole contributed to the policy development, drafting and implementation of the Immigration and Refugee Protection Act (IRPA) from 1999 to 2002, and lead efforts to support implementation of changes to the Citizenship Act in 2009.

She has contributed to discussion of immigration, refugee and citizenship issues in Europe, U.S.A and Australia.



Irena GUIDIKOVA

Member of the Steering board of *Interculturalism* 2011

A graduate of Political Science and Political Philosophy from the Universities of Sofia (BG) and York (UK), she has been working at the Council of Europe since 1994. Her career has taken her from the Directorate of Youth and Sport where she developed and carried out a large research programme, through a transversal 3-year project on the future of democracy in Europe, the Private Office of the Secretary General where she was a policy advisor, to her present job as Head of Division of Cultural Policy, Diversity and Dialogue.

Her professional interests in all of the above fields cover areas at the intersection of public institutions and society: public policies and social change, technological development and policy innovation, policy review and advice, strategy development and implementation.



Assia KADA

Member of the Steering board of *Interculturalism* 2011

Assia Kada has a degree in computer management. After ten years of teaching and voluntary implication in the defense of the working rights of poor and non-schooled women, she reoriented her career and, in 1990, followed a course in social intervention and intercultural research. She then worked for ten years as a social worker with immigrant women who are victim of domestic violence. As a consultant for the Center for study and research on Intercultural Relations she has been training workers from the health and social services sectors in intercultural communication and understanding.

In 1996, after a two-year training in ethnopsychiatry, she joined the transcultural team at the Jean-Talon Hospital (Montreal) where she was for more than ten years a co-therapist with families from all origins who are coping with various problems.



In 2000, she was appointed Director of the Tolerance Foundation, a non-profit organization whose mandate is to promote the respect for differences with the youth in Quebec secondary schools. Thanks to the abundance of educational material it is diffusing, the Foundation is now recognized as a leader in the prevention of all forms of discrimination, exclusion, violence and violent crimes. Since her nomination in 2000, Mrs. Kada has been working for the Foundation.



Aïda KAMAR

Member of the Steering board of *Interculturalism* 2011

Aïda Kamar received diplomas in philosophy and communication. She started her career in Lebanon, her country of origin, as a philosophy teacher and journalist (written and television) before devoting herself to larger matters, including francophonie, a dossier she supervised for the President of the Republic of Lebanon. She pursued that work in Quebec where she moved in 1990 and received in 2004, by the National Assembly, the Order of La Francophonie. Her deep belief in an artistically and economically diverse Quebec society guides and nourishes her career in Quebec. In recognition of this commitment, she received the National Order of Quebec in 2008.

A woman of engagement and passion, she believes strongly in the dialogue between people, cultures and generations. Her contribution to various Ministers was thus inspired by diversity and interculturality.

Aïda Kamar is the founding President of Vision Diversité, a non-profit organization whose mandate is to mobilize people from the cultural, business and education sectors with the aim of making diversity a force of progress in Quebec through different initiatives, economic and cultural, in order to prevent the wasting of graduates, artists and business people of all origins in Quebec.



Will KYMLICKA

Will Kymlicka received his B.A. in philosophy and politics from Queen's University in 1984, and his D.Phil. in philosophy from Oxford University in 1987. His career has focused on how democratic countries address issues of ethnic, racial and religious diversity, with a special focus on the theory and practice of multicultural citizenship in Canada. He is the author of six books published by Oxford University Press, including *Multicultural Citizenship* (1995), *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada* (1998), and *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity* (2007). He is also the co-editor of *Citizenship in Diverse Societies* (2000), and *Multiculturalism and the Welfare State* (2006).

He is currently the Canada Research Chair in Political Philosophy at Queen's University, and a visiting professor in Nationalism Studies at the Central European University in Budapest. He is a frequent advisor to governments and international organizations. His works have been translated into 32 languages.

Micheline LABELLE

Micheline Labelle is Professor of Sociology at the University of Quebec in Montreal and is the Research Chair on immigration, ethnicity and citizenship (CRIEC), which is a member of the Canadian Commission for UNESCO. She is also the Director of the International Observatory of Racism and Discrimination.

Her work focuses namely on policies about immigration and diversity (multiculturalism and interculturalism), Quebec nationalism and the process of racialization. She recently published *Contestation transnationale, diversité et citoyenneté dans l'espace québécois* (with F. Rocher, 2004), *Le devoir de mémoire et les politiques du pardon* (with R. Antonius and G. Leroux, 2005), *Immigration et multiculturalisme : les associations arabo-musulmanes face à l'État canadien et québécois* (with F. Rocher and R. Antonius, 2009) and *Racisme et antiracisme au Québec. Discours et déclinaisons* (2010). She also carried out studies for the UNESCO'S International Coalition of Cities Against Racism.

She has been a member of the Quebec Intercultural Relations Council (from 2002 to 2004) and of the governing board of the International Association of Quebec Studies (from 2003 to 2009).



Frank LECHNER

Frank Lechner is Professor of Sociology at Emory University (Atlanta, USA). Born in Amsterdam, he moved to the United States in 1979 for graduate study at the University of Pittsburgh.

His recent work deals mainly with globalization. Relevant publications include *World Culture: Origins and Consequences* (2005; with John Boli), *The Netherlands: Globalization and National Identity* (2008), and *Globalization: The Making of World Society* (2009). With John Boli, he has edited *The Globalization Reader* (fourth edition, 2011). Among his other publications are papers on Dutch religion and soccer.





Peter LEUPRECHT

Peter Leuprecht holds a Ph.D. in Law from the University of Innsbruck (Austria). From 1958 to 1961, he served as an assistant lecturer at the Faculty of Law of the University of Innsbruck while also performing work at the Bar. He then worked from 1961 to 1997 as an official in the Secretariat General of the Council of Europe in Strasbourg, France, where he acted as the Secretary of the Committee of Ministers from 1976 to 1980. He was appointed Director of Human Rights in 1980, before his election to the post of Deputy Secretary-General in 1993, a position he would leave before the end of his term due to disagreement with the dilution of Council of Europe standards.

He is the author of numerous publications in the field of international law and human rights, and has taught at the universities of Strasbourg and Nancy (France) as well as at the European Academy of Law in Florence (Italy). From 1997 to 1999, he was a visiting professor at both the Faculty of Law of McGill University and the Department of Juridical Sciences of the University of Quebec in Montreal (UQAM), while acting as an advisor to the Canadian Department of Justice. Dean of the Faculty of Law of McGill University until 2003, Leuprecht is currently Director of the Montreal Institute of International Studies and Professor in the Department of Juridical Sciences at UQAM.

M. Leuprecht was awarded the Prix du civisme européen in 1991 and the Human Rights Award of the *Lord Reading Law Society* in 2001. From 2000 to 2005, he was appointed as the UN Secretary-General's Special Representative for Human Rights in Cambodia in 2000.



Marie McANDREW

Marie Mc Andrew is a full professor in the Department of Educational Administration and Foundations, at the University of Montreal. She has worked extensively in research and policy development and evaluation in this field. From 1989 to 1991, she has been closely associated to the development and dissemination of the Policy Statement on immigration and integration *Let's build Quebec together*.

From 1996 to 2002, she was the Director of *Immigration and Metropolis*, the Inter-university Research Centre of Montreal on Immigration, Integration and Urban Dynamics. From 1993 to 2004, Dr. McAndrew also co-ordinated the Research Group on Ethnicity and Adaptation to Pluralism in Education (GREAPE). Since June 2003, she holds the Chair for Ethnic Relations and in June 2006, she was awarded a SSHRC Canada Senior research Chair on Education and Ethnic Relations.

In June 2005, she received the Prix québécois de la citoyenneté Jacques-Couture pour le rapprochement interculturel, in recognition of the relevance of her involvement in research and dissemination for the development of public policies, better adapted to pluralism. She was also a member of the Consultative Committee on integration and reasonable accommodation in the school setting, established by the minister of Education of Quebec in October 2006, and of the advisory board of the Consultation commission on accommodation practices related to cultural differences established in March 2007.

Geneviève NOOTENS

Member of the executive committee of *Interculturalism 2011*

Geneviève Nootens is Professor at the University of Quebec in Chicoutimi and Canada Research Chair in Democracy and Sovereignty. She is a member of the Research Group on plurinational societies (GRSP), the Center for Research on Diversity in Quebec (CRIDAQ) and the network *Ethnicity and Democratic Governance*.

She has contributed to numerous collective works, including *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics* (Routledge, 2005) and *After the Nation?* (Palgrave Macmillan, 2010). She has co-edited, with Alain-G. Gagnon and André Lecours, *Les nationalismes majoritaires contemporains. Identité, mémoire, pouvoir* (Montréal, Québec Amérique, 2007). She has also co-edited, with André Lecours, *Dominant Nationalism, Dominant Ethnicity: Identity, Federalism and Democracy* (Peter Lang, 2009), and with Ryoa Chung, *Le cosmopolitisme : enjeux et débats contemporains* (Presses de l'Université de Montréal, 2010).

She is the author of *Désenclaver la démocratie. Des huguenots à la paix des Braves* (Montréal, Québec Amérique, 2004) and *Souveraineté démocratique, justice et mondialisation* (Liber, 2010). She also published in *Nations and Nationalism* and in *Contemporary Political Theory*.



Ólöf Thorhildur ÓLAFSDÓTTIR

Mrs Ólöf Thorhildur Ólafsdóttir is Director of Education and Languages at the Council of Europe. She started her career in 1982 after she obtained a doctorate in French history and literature with a thesis on political literature in the third Republic. From 1982 to 1987, she taught comparative literature and French literature at the University of Iceland in Reykjavik. In January 1988, she joined the Secretary of the European Council as an Administrator of the Division of Cultural Heritage. From 1990 to 1993, she was the Secretary of the Committee on Culture, Education and Media of the European Congress of Local and Regional Authorities.

In 1993, she was appointed Head of the Division for Equality between Women and Men at the Directorate general for Human Rights. She held that position until the summer of 2002 when she joined the Directorate of Education and Languages as Head Chief of the Division for Education on Citizenship and Human Rights. In October 2002, she was promoted as Chief of the Service of Curricular and Extra-curricular Education within the same Directorate, of which she is the Director since December 1st 2010.





Stephan REICHHOLD

Member of the Steering board of *Interculturalism 2011*

Stephan Reichhold is the Director of TCRI (Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes) since 1998. He is responsible for the coordination and development of a national umbrella group of 140 local agencies working for refugees, immigrants and non-status people in Quebec. Through cooperation and vigilant criticism, he gives active input on the conception and elaboration of government programs and policies regarding immigration and integration.

From 1978 to 1988, he has collaborated on a regular basis as a trainer and researcher with the Franco-German Youth Office (Bonn), the European Youth Center (Strasbourg), Arbeit und Leben (Düsseldorf), Culture et Liberté (Paris), Internationale Begegnungsstätte Jagdschloss Glienicke (Berlin), Wannseeheim (Berlin) and Greenpeace Germany (Hambourg).

Since 1998, he is a permanent member of the Orientation committee of the Quebec Metropolis Center – Immigration and Metropolis (part of the Metropolis canadian network). From 2002 to 2010, he was a member of the Quebec Intercultural Relations Council, and is now part of the direction committee of the Research Chair on immigration, ethnicity and citizenship at the University of Quebec in Montreal.



Patricia RIMOK

Patricia Rimok is President of the Quebec Intercultural Relations Council (CRI) since October 2003. The Council is a research and consultation governmental organization. Its main role is to advise the Minister of Immigration and Cultural communities on all questions relative to intercultural relations, the integration of immigrants and diversity.

Recent initiatives under her presidency include an advice on daycare centers (*L'accessibilité aux services de garde : une partie prenante de l'intégration des familles immigrantes au Québec*), an advice on media and advertising (*Une représentation et un traitement équitables de la diversité ethnoculturelle dans les médias et la publicité, un Avis sur la prise en compte et la gestion de la diversité ethnoculturelle*) and a report on a survey about diversity in Quebec businesses (*Rapport du sondage EDIT-Entreprises diversifiées et talentueuses mené auprès des entreprises québécoises, de juin à novembre 2008*).

Patricia Rimok received diplomas in Communication and Political Science from McGill University and University of Montreal.

François ROCHER

François Rocher is Professor and Chairman of the School of Political Studies at University of Ottawa. For more than 15 years, he was Professor at the University of Carleton where he also supervised the School of Canadian Studies. His work focuses on the general topics that underlay the dynamics of Canadian politics, namely the constitutional debate, the relationship between Quebec and Canada, Canadian federalism, policies for the management of ethnocultural diversity and sociopolitical manifestations of Quebec nationalism.

He published recently *Guy Rocher. Entretiens* (2010) and co-authored (with M. Labelle and R. Antonius) *Immigration, diversité et sécurité: les associations arabo-musulmanes face à l'État au Québec et au Canada* (2009). He was also the co-editor of many works, including *Essential Readings in Canadian Government and Politics* (2010) (with P.H. Russell, D. Thompson and L.A. White), *Politics in North America. Redefining Continental Relations* (2007) (with Y. Abu-Laban, R. Jhappan), *Contestation transnationale, diversité et citoyenneté dans l'espace québécois* (2004) (with M. Labelle) and *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies* (2003) (with A.-G. Gagnon and M. Guibernau).



Céline SAINT-PIERRE

Project Manager for Quebec of *Interculturalism 2011*

Céline Saint-Pierre is Emeritus Professor of Sociology at the University of Quebec in Montreal where she taught from 1969 to 1991, and held the position of Vice-principal of Research and teaching from 1992 to 1996. She then became President of the Quebec Superior Council on Education (1997-august 2002), supervised the Fernand-Dumont Chair on Culture (INRS-UCS, 2002-2004) and was Vice-president of Innovation and Transfer at CEFRIO (2005-2008).

She has been a member of numerous commissions and advisory committees for the Government of Quebec: the Council on the Status of Women (1985-1989), the Commission des États généraux sur l'éducation (1995-1996), the Committee of experts on the financing of continuing education (MELS et MSSS, 2003-2004), and the advisory committee of the Bouchard-Taylor Commission (CCPARDC, 2007-2008).

She is now a member of numerous governing boards and advisory committees for academic institutions and local organizations in the fields of education, social development and circulation of knowledge.





Emilio SANTORO

Emilio Santoro was born in Parma (Italy) in 1963. He is associate professor of Philosophy and Sociology of Law and teaches immigration law in the Faculty of law of Florence University. He is a member of the scientific committees of several national and international journals.

He obtained his PhD in political and social science at the European University Institute. He has been Visiting Fellow in various English and American Universities and is managing many international research agreements of the University of Florence, mainly with Brazilian universities. He has been Scientist in Charge for three projects funded by the European Union (on European Citizenship and the Social and Political Integration of the European Union; "Human Rights Facing Security"; "Crime Repression Costs in Context").

He founded and is the director of *L'altro diritto* ONLUS, a documentation centre on prison, marginality and deviance, which supervises legal counsel for the inmates in all the main prisons of Tuscany, and counsels on immigration matters for local government bodies (about two hundreds Tuscan municipalities). His publications are mainly related to the sociology of punishment, the rule of law, law and globalization, the government of multicultural societies, individual autonomy, and immigration law.



Leslie SEIDLE

Member of the Steering board of *Interculturalism* 2011

Leslie Seidle is Research Director for the Institute for Research on Public Policy's (IRPP) Diversity, Immigration and Integration program. He previously held senior positions in the Government of Canada, including director general of Strategic Policy and Research, Intergovernmental Affairs in the Privy Council Office (1996-2002). He was Research Director (Governance) at IRPP (1992-96) and Senior Research Coordinator for the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (1990-91).

He is the author of *Rethinking the Delivery of Public Services to Citizens* (IRPP, 1995) and numerous articles on immigration issues, electoral and constitutional reform, public management and political finance. Dr. Seidle has edited/co-edited twelve books, including *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada* (IRPP, 2007) and the comparative study *Reforming Parliamentary Democracy* (McGill-Queen's University Press, 2003).

Michel VENNE

Member of the Steering board of *Interculturalism* 2011

Michel Venne is founder and Director of l'Institut du Nouveau Monde (INM). He is a fellow of Ashoka, an international organization gathering 2000 social innovators from around the globe.

In 2007, he was appointed by the Government of Quebec as Vice-president of the research group (Castonguay) on the funding of the public health care system. From 1990 to 2006, he occupied as a journalist various positions (parliamentary correspondent, editorialist, director of information, and columnist) for the daily newspaper *Le Devoir* (Montreal).

In recognition of the quality of his work in written journalism, he was awarded the Judith-Jasmin prize in 1993 and the Michener Award in 1997. He has published numerous books, including *Souverainistes, que faire ?* and *Les Porteurs de liberté*, and has edited many collective works including *100 idées citoyennes pour un Québec en santé ; Justice, démocratie et prospérité – L'avenir du modèle québécois ;* and *Penser la nation québécoise*.



Jean-Paul WILLAIME

Jean-Paul Willaime was born in 1947 in Charleville (France). He received his Doctorate in Religious studies in 1975 and his Doctorate in Sociology in 1984. After teaching at the University of Strasbourg, he has been, since 1992, the Director of studies at l'École Pratique des Hautes Études, Sorbonne (Paris). He is a member of the research team *Groupe Société, Religions, Laïcités* (EPHE-CNRS), and has supervised the European institute of Religious Studies from 2005 to 2010.

His publications: *Sociologie des Religions* (third ed., 2005); *Europe et religions. Les enjeux du XXI^e siècle* (2004); *Religion and Education in Europe. Developments, Contexts and Debates* (ed. with R. Jackson, S. Miedema, W. Weisse, 2007); and *Le retour du religieux dans la sphère publique. Vers une laïcité de reconnaissance et de dialogue* (2008).

